

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

La dimensión social en el derecho positivo español

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Sigfredo Hillers de Luque

DIRECTOR:

Pascual Marín Pérez

Madrid, 2015

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE MADRID

Tesis doctoral

Título: LA DIMENSION SOCIAL EN EL
DERECHO POSITIVO ESPAÑOL

- analizado comparativamente desde la perspectiva de las Leyes fundamentales.
- Aportación para una reforma legislativa.



Director de la Tesis: Prof. Dr. Pascual MARIN PEREZ

Doctorando: Sigfredo HILLERS DE LUQUE

INDICE DE MATERIAS

INTRODUCCION	page.	3 - 20
TRABAJO	"	21 - 69
EMPRESA	"	70 - 126
EDUCACION - ACCESO A LA ENSEÑANZA. .	"	127-203
DISTRIBUCION DE LAS CARGAS FISCALES	"	204-300
DISTRIBUCION DE LA RENTA	"	301-337
AGRICULTURA	"	338-425
VIVIENDA	"	426-525
FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD . . .	"	526-536
PREVISION, SEGUROS SOCIALES Y SANIDAD	"	537-595

Introducción

La finalidad que se persigue con el presente trabajo se puede resumir en el propósito de ir entresacando de las Leyes Fundamentales aquellas declaraciones con un marcado contenido social, e ir viendo luego cuál ha sido su traducción efectiva en la legislación vigente. Esto es, si existen en la realidad de los hechos -y en qué medida- o si por el contrario sólo existen en una forma abstracta, sobre el papel.

Hemos tomado las Leyes Fundamentales del Reino como base para nuestro estudio comparativo y juicio crítico de la dimensión social del Derecho positivo español, por cuanto ocupan el primer grado en el ordenamiento jurídico de nuestro país, y a ellas deben estar subordinadas todas las demás leyes, hasta el punto de que, conforme al artículo tercero de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento (1958) "Serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los Principios proclamados en la presente Ley fundamental del Reino", lo cual enlaza y queda ampliado por el Art. 59 de la Ley Orgánica del Estado (1967): "Es contrafuero todo acto legislativo o disposición

general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes fundamentales del Reino".

Si los postulados proclamados en nuestras Leyes fundamentales tuviesen eficacia jurídica y fuesen de directa aplicación, bastaría simplemente con hacer un determinado exámen de todas y cada una de las Declaraciones contenidas en las mismas para enjuiciar la dimensión social de nuestro Derecho positivo. Sin embargo, sabemos -concretamente, y a título de ejemplo, por sentencias del Tribunal Supremo de 31 de diciembre 1940 y 6 de abril de 1942 respecto al Fuero del Trabajo- que las declaraciones de nuestras Leyes fundamentales sólo tienen un carácter puramente programático, estimando por lo tanto necesario nuestro mas alto Tribunal unas leyes o disposiciones concretas que desarrollen el sentido y alcance de los derechos que en potencia son definidos por dichas Leyes Fundamentales (1).

En consecuencia, no basta con examinar las Leyes fundamentales para poder enjuiciar la dimensión social del derecho positivo español, pero de todos modos hemos creído interesante tomarlas como base para hacer el co-

Cfr.: PEREZ BOTIJA, E. Derecho del Trabajo -Madrid, Tecnos, 1957
pags. 55 y 76

respondiente estudio comparativo y comprobar qué distancia media entre el ideal de las solemnes declaraciones de principios filosóficos, que debían informar toda la política del nuevo Estado nacido en 1936, e implantado en todo el territorio nacional en 1939, y la dura realidad, contemplada tanto jurídica como fácticamente, es decir, ir examinando cómo se han traducido en los últimos 35 años estos principios programáticos de una gran dimensión social dentro de la legislación actualmente vigente, y al mismo tiempo cómo ha repercutido en la vida real de nuestro país.

Estimamos dentro de toda lógica que las declaraciones de nuestras Leyes fundamentales sean de simple naturaleza programática, y que carezcan de fuerza ejecutiva, ya que vienen a representar la Constitución de cualquier otro país, pero por lo mismo, estimamos ilógico que después de transcurridos más de 35 años, existan todavía en España numerosas disposiciones legales en abierta contradicción con el espíritu y la letra de las Leyes fundamentales, o que sigan sin encontrar su adecuada traducción en la legislación vigente -ni en la realidad de los hechos- una serie de postulados proclamados por dichas

Leyes fundamentales.

Por la lectura de la ley constitucional de un país, como puede ser el de la Alemania Federal, no sólo se alcanza a comprender las vicisitudes por las que pasó la nación en el tiempo inmediatamente anterior (así por ejemplo la mención de que nadie puede ser discriminado en razón de su raza o de su origen (1), algo que en España resultaría inexplicable o supérfluo) sino que también se obtiene una idea de conjunto de cuál es la legislación vigente en la Alemania actual (Alemania Occidental) respecto a los principales capítulos de la vida de una nación. Del mismo modo, conociendo los principios ideológicos que informaron e informan la Constitución de la URSS, vemos lógicos -aunque no justas- las leyes penales soviéticas relacionadas con la propiedad⁽²⁾. Los fundadores del nuevo Estado soviético establecieron como principios fundamentales los puntos o tesis de una doctrina (la marxista) y toda la legislación posterior se ve informada por dichos principios.

Sin necesidad de entrar ahora en la pormenorización de las numerosas diferencias y lagunas existentes

(1) "Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden" (Art. 3/3 de la Ley Fundamental de la R.P.F. -1948)

(que es precisamente el contenido del trabajo que se presenta a continuación como tesis doctoral), podemos intuir que ha de ser necesariamente muy grande la distancia entre los postulados de las Leyes fundamentales españolas y la realidad jurídica y fáctica de nuestro país cuando en enero de 1973 (35 años después de ser promulgado el Fuero del Trabajo), el Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, ante los altos mandos militares reunidos en el C.E.S.E.D.E.N., presenta como consigna o programa político a realizar en el futuro, la traducción de los principios fundamentales en realidades concretas: "No basta con tener claros los Principios fundamentales. Es preciso traducirlos en realidades concretas" (*)

Por su parte, el entonces Ministro de Hacienda, Alberto Monreal Luque, al exponer ante el Consejo Nacional en mayo de 1972 la imperiosa necesidad de una reforma tributaria, resumía diciendo que "el gran problema fiscal de España no es otro que el de hacer corresponder los principios de la imposición efectivamente aplicados y vigentes con aquellos principios fundamentales que informan la constitución de nuestra vida política. El peor servicio que puede prestarse a los principios fundamentales que defi-

nen la vida política de un país, es confinarlos al retórico terreno de las declaraciones solemnes". (1)

Durante el transcurso de estos últimos años no han faltado voces aisladas -pero por ello quizás tanto mas meritorias- de conocidos profesores universitarios denunciando la necesidad de acomodar la realidad jurídica a los principios filosóficos del régimen nacido en 1936. Anticipándose en mas de una década a quienes hoy, y desde altos puestos de la Administración, despliegan esta limpia bandera como sugestivo proyecto para la próxima etapa del futuro político español, el director de esta tesis, Prof. Pascual Marin Pérez, pronuncia en 1962, en el Instituto Nacional de Previsión de Madrid, una conferencia titulada "La efectividad de la función social de la propiedad" (2), que enlaza directamente con otra pronunciada ya en 1953, en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bajo el título de "Necesidad de construir un orden nuevo en el De-

(1) publicado en "Crónica Tributaria" septbre.-dicbre. 1972 - Servicio Publicaciones del Ministerio de Hacienda -Madrid pags. 99 y ss.

(2) publicada bajo ese mismo título por Ed. Movimiento -Madrid, 196

recho privado español" (1), y que provoca un fuerte impacto en diferentes círculos políticos al denunciar la anómala situación de un Código Civil, con disposiciones vigentes, en abierta contradicción con las normas de rango superior contenidas en nuestras Leyes Fundamentales. De la idea central de dicha conferencia se deriva no sólo un capítulo de esta tesis, que recoge su mismo título, sino todo el planteamiento y desarrollo de la propia tesis que aquí se presenta.

Estas declaraciones y manifestaciones, tanto en la actualidad por boca de altos cargos en la Administración como ya anteriormente, através de los destacados profesores universitarios que fueron sus precursores en la idea básica del proyecto, y -desde otro plano- esta misma tesis doctoral, suponen, en nuestra opinión, un reconocimiento del acierto y altura de quienes redactaron y promulgaron nuestras primeras Leyes Fundamentales, ya que después de 35 años, y en lo que se refiere a la dimensión social de sus postulados, cuando en buena lógica, por el tiempo transcurrido, podían haber quedado periclitadas o necesitadas de una profunda revisión,

(1) publicado bajo ese mismo título por Edic. Dpto. Prov. Seminarios -Segovia, 1953

resulta por el contrario que sus principios filosóficos -en el orden social, repetimos- representan hoy todavía en 1973 lo que en frase orteguiana denominaríamos como "proyecto sugestivo de vida en común". Tan importante y tan sugestivo como para poder llenar de contenido la vida política española de esta década de los años setenta.

No obstante, hemos de añadir que no es propósito de esta tesis hacer un estudio exhaustivo de las Leyes Fundamentales españolas. Nos hemos limitado a considerar sólo aquellos puntos con una acusada dimensión social, aunque evidentemente toda norma jurídica tenga en realidad un contenido social, al ser la sociedad su último destinatario. En consecuencia, hemos centrado nuestro trabajo sobre aquellos temas capitales que mejor reflejan la dimensión social de nuestras Leyes Fundamentales: Trabajo, Empresa, Vivienda, Distribución de la renta, Distribución de las cargas fiscales, Educación, Agricultura, Previsión y Seguros Sociales.

Del mismo modo, también es obligado advertir que no hemos querido entrar en un estudio comparado de Derecho constitucional, pues ello nos hubiera desviado

sensiblemente de nuestro propósito. Sin embargo, para matizar lo ya antes apuntado, quisiéramos señalar -muy brevemente- algunos aspectos del tema que nos ocupa, contemplado desde la problemática que, a nivel internacional y desde hace años, viene preocupando a insignes tratadistas de esta rama del Derecho: la dicotomía establecida entre Derecho constitucional y realidad constitucional; naturaleza y realidad del ordenamiento constitucional.

Con el fin de ^{no} caer en la tentación de convertir esta introducción en un trabajo monográfico sobre Derecho constitucional comparado, nos vamos a limitar a dejar constancia del problema sobre la base de una somera referencia a tres obras muy centradas sobre este tema, aunque contemplado en su aspecto general o universal. Es decir, las constituciones de los países en general, pero sin ceñirse al aspecto social, ni referirse tampoco, por supuesto, al caso de España en particular. Se trata de los trabajos de Karl LOEWENSTEIN: Verfassungsrecht und Verfassungsrealität (Derecho constitucional y realidad constitucional) (1); de Wilhelm HENNIS: Verfassung

(1) publicado en la Parte III de su obra Beitraege zur Staatssoziologie. Tübingen, J.C.B. Mohr, 1961

und Verfassungswirklichkeit. Tübingen, Mohr, 1968 (Constitución y realidad constitucional), y de Peter GROSS-KREUTZ: Normwidersprueche im Verfassungsrecht, Koeln, Heymanns Verlag, 1966 ("Discordancias normativas en Derecho constitucional").

En su trabajo citado, LOEWENSTEIN expone la triple división -"ontológica" como el propio autor ha querido denominarla- en que clasifica las Constituciones, y que ya figura en su obra anterior, más conocida del público español: Verfassungslehre (1): normativas, nominales y semánticas. Actuando a la vez como sociólogo y como jurista, el autor, al constatar que en la realidad de los hechos, las constituciones que quedan disociadas del ordenamiento jurídico y social de los países donde han sido promulgadas, son tan numerosas o mas que aquellas otras cuyas declaraciones cumplen el papel para el que fueron redactadas, busca la razón de este hecho y traza una línea divisoria marcada por la intencionalidad del legislador. Si lo declarado en la Constitución no figura traducido en la legislación ni

(1) traducida al español por el Prof. Gallego Anabitarte: Teoría de la Constitución. Barcelona, Ariel, 1964.

en la vida social del país en cuestión, pero se tiene intención de hacerlo, una vez lo permitan las condiciones sociales del país, estamos ante una constitución nominal. Si, por el contrario, los derechos y objetivos proclamados en una Constitución, no son otra cosa que un disfraz para engañar a propios y extraños, estaremos ante una Constitución semántica. El adjetivo de normativas queda reservado pues a aquellas constituciones que realmente traducen en normas jurídicas su contenido. Casi es obligado decir que esta tesis de Loewenstein, tomada de su Verfassungslehre, como mas arriba indicábamos, encaja perfectamente en el título de la obra a que hacemos referencia: Beitraege zur Staatssoziologie, es decir, Aportación a la Sociología del Estado.

En cuanto a la obra de HENNIS, que él -algo humildemente- subtitula "un problema alemán" (ein deutsches Problem), enfoca el tema desde un punto de vista predominantemente filosófico y sociológico, analizando la dicotomía entre "norma" y "realidad"; diferencia o distancia que media entre el "Sein" y el "Sollen" de la Constitución; entre el país legal y el "país real"

-principalmente referido a Alemania Occidental. Examina detenidamente la naturaleza (Wesen) de una Constitución. Aquello que, en buena lógica jurídica, debe tener cabida en la constitución de todo Estado de Derecho.

La explicación del subtítulo de la obra de HENNIS quizás se encuentre en el Capítulo III donde el autor halla referencias al problema en cuestión en Kant y en Hegel, éste último con su obra, escrita en 1802, Die Verfassung Deutschlands ("La Constitución de Alemania"), e incluso en los tratadistas de los siglos XVI y XVII, citando a tal efecto la significativa obra de Erik WOLF: Idee und Wirklichkeit des Reiches im deutschen Rechtsdenken des 16. und 17. Jahrhunderts (Idea y realidad del Imperio en el pensamiento jurídico alemán del s. XVI y XVII) y en la poco conocida de Samuel von Pufendorf "De statu imperii germanici", escrita en 1667, con cuya tesis tan directamente enlaza Hegel en su mencionada obra.

Por lo que se refiere al tercero de los tratadistas arriba indicados, Peter GROSSKREUTZ, con su obra,

Normwidersprueche im Verfassungsrecht, se trata de un valioso estudio monográfico de la Constitución de Alemania Federal (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland) donde se analizan los distintos artículos de la Constitución que, a juicio del autor, contienen -en uno u otro sentido- contradicciones jurídicas al ser comparadas entre sí.

Comentario.- Aún dando por supuesto que el problema de la adecuada traducción de los principios constitucionales a normas jurídicas concretas de aplicación efectiva en la vida social de un país no podía ser problema exclusivo de España, es lo cierto que el tema objeto de esta tesis escapa en gran medida al enfoque general de la problemática que se viene planteando en esta rama del Derecho constitucional.

El modo en que Loewenstein contempla el problema, sólo en parte puede aplicarse a nuestro trabajo, ya que el autor establece su enfoque tomando como base las Constituciones o grandes principios filosóficos proclamados por los gobernantes de las distintas naciones, pero todo nos hace pensar que no ha considerado el caso

español (1), donde junto al Fuero de los Españoles y Ley Orgánica del Estado, cuyo contenido es muy similar al de numerosas constituciones de países occidentales, se encuentra el Fuero del Trabajo, verdadera "Carta Magna" del trabajador, y que tiene en cuenta precisamente aquellos puntos que Loewenstein señala como mas importantes para el ciudadano medio, y que no suelen encontrarse en las Constituciones: condiciones de trabajo; protección frente a situaciones de enfermedad, paro, accidentes laborales, asistencia a la vejez, acceso a la enseñanza, etc. No obstante, es válida, en nuestra opinión la clasificación "ontológica" que establece para las Constituciones, sin que por ello queramos nosotros pronunciarnos aquí en indicar en qué medida nuestras Leyes Fundamentales tienen el carácter de "normativas", "nominales" o "semánticas", entre otras razones porque nuestro estudio no es "omnicomprensivo", sino limitado a la "dimensión social" de dichas Leyes.

Con respecto a la obra de Hennis, aún cuando su enfoque, de caracter filosofico-sociológico, referido al caso alemán, ha de ser forzosamente aplicable al problema español, tampoco directamente puede conectarse con

(1) Así por ejemplo, cuando afirma: "Bajo las recientes constituciones, la italiana es posiblemente la que presente un catálogo mas amplio de derechos sociales y económicos (cfr. Teoría de la Constitución, cit. pag. 401 y op. cit. pags. 74 y ss.)

el trabajo objeto de esta tesis. Si se nos permitiese un ejemplo que pudiese encajar mas exactamente con lo expuesto -con tanto acierto- por Hennis, nosotros citaríamos el caso muy similar de las diferencias o divergencias ("Spannung" o "Auseinanderklaffen") que existieron entre las Leyes de Indias del Imperio español y la realidad práctica. Sin embargo, el caso presente es distinto. Aquí se trata de comparar una legislación vigente con el espíritu y la letra de las normas de rango superior (Leyes Fundamentales).

Por último, en cuanto a la obra de Grosskreutz, tampoco su enfoque coincide en realidad con el nuestro, aunque su trabajo casi supone una incitación a realizar algo parecido con relación a las Leyes Fundamentales españolas. Encontramos francamente interesante el análisis a que somete Grosskreutz la Constitución alemana occidental, con su clasificación de las discordancias constitucionales: de técnica jurídica, teleológicas y normativas.

Sin embargo, a título de ejemplo y para reflejar la diferencia de enfoque entre mejor/la obra citada de Grosskreutz y nuestro trabajo, quisiéramos referirnos a una de las contradicciones

("normativas") que él expone: De un lado, el artículo 19 de la Constitución (Grundgesetz) establece que toda persona que se crea lesionada en sus derechos por los poderes públicos, tendrá acceso a la vía judicial ("...so steht ihm der Rechtsweg offen"). De otro lado, el art. 139 establece que las normas jurídicas promulgadas para la "liberación del pueblo alemán del nacional-socialismo y del militarismo ("Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus") no se verán afectadas por las disposiciones de esta Ley Fundamental". Así pues, se produce la contradicción de que un principio de carácter universal (art. 19) se ve luego recortado (art. 139), adquiriendo rango superior a la ley constitucional lo legislado referente a la desnación.

La labor que realiza, pues, Grosskreutz en esta obra es ir analizando entre si los diversos artículos de la Ley fundamental alemana. Nosotros hacemos esto mismo con las Leyes Fundamentales españolas, pero sólo tangencialmente, ya que nuestra tarea esencial es el análisis comparativo no de las Leyes fundamentales entre si, sino con relación a las Leyes de rango inferior, pero

de aplicación real.

Casi a título de nota a pie de página, podríamos concluir indicando que hemos encontrado un enfoque parecido al nuestro en un capítulo de una de las obras poco conocidas de Loewenstein: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten (Derecho constitucional y práctica constitucional de los Estados Unidos) -Berlin, Springer Verlag, 1959. En el capítulo referente a los derechos civiles constitucionales y su no aplicación o total traducción legislativa en ciertos Estados de la Unión -de larga tradición segregacionista- en lo referente a la población de raza negra. Salvando las distancias, podría establecerse un cierto parangón con algunos derechos de nuestras Leyes fundamentales, que si bien de forma indiscriminada y sin limitaciones territoriales, siguen igualmente pendientes de traducirse en normas jurídicas concretas de universal aplicación.

B I B L I O G R A F I A

=====

- LOEWENSTEIN, Karl: Beitraege zur Staatssoziologie. Tübingen, Mohr, 196
- HENNIS, Wilhelm: Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Tübingen, Mohr, 1968
- GROSSKREUTZ, Peter: Normwidersprueche im Verfassungsrecht. Koeln, Heymanns, 1966
- HUBER, Hans: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Bern, Staempfli, 1961
- LÖWENSTEIN, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin, Springer Verlag, 1959
- SCHMITT, Carl: Teoría de la Constitución. Madrid, Ed.Revista Derecho Privado, 1934
- MARTIN-RETORTILLO, Seabstian: Administración y Constitución. Publicad en: Homenaje al Profesor Gimenez Fernández. Sevilla Facultad de Derecho, 1967
- LOEWENSTEIN, Karl: Teoría de la Constitución. Barcelona, Ariel, 1964
- SANCHEZ AGESTA, Luis: Los documentos constitucionales y supranacionales con inclusión de las Leyes Fundamentales de España. Ed.Naciona, 19
- KALTEFLEITER, Werner et al. : Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Koeln, Heymanns Verlag, 1970
- LUHMANN, Niklas: Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschafts systems. Publicado en "Der Staat" 1/1973. Bielefeld
- GALVAO DE SOUSA, Jose Pedro: La historicidad del Derecho y la elaboración legislativa. Madrid, Escelicer, 1972
- MOSLER, Hermann:et al. : Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Koeln, Heymanns Verlag, 1962
- FRIEDRICH, Carl J.: Constitutional Government and Democracy Waltham, Blaisdell Publishing Co., 1968
- PEASLEE, Amos J.: Constitutions of Nations. The Hague, M.Nijhoff, 196
- HIRSCH, H. : Comparative legislative systems. New York, Free Press, 19

~~En 1958 la política social~~ y económica estaba en tan escasa medida influida por los postulados del Fuero del Trabajo que creyó necesario imponer al Estado la obligación moral de acomodar de ahí en adelante su política y sus leyes. Desde la perspectiva de 1973 vamos a ver en qué medida ésto se ha llevado a efecto.

En su título I, epígrafe 1, el Fuero del Trabajo viene a definir en primer lugar el concepto de "trabajo": "El trabajo es la participación del hombre en la producción mediante el ejercicio voluntariamente prestado de sus facultades intelectuales y manuales, según la personal vocación, en orden al decoro y holgura de su vida y al mejor desarrollo de la economía nacional". El epígrafe 2 marca un límite o divisoria: lo que, en razón del epígrafe 1, no puede ni debe ser el trabajo: "Por ser esencialmente personal y humano, el trabajo no puede reducirse a un concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción incompatible con la dignidad personal de quien lo preste". El epígrafe 3 explica teológicamente lo que dentro del mismo Título figura bajo el epígrafe 8, es decir en tanto el epígrafe 8 expone taxativamente que el derecho al trabajo es uno de los derechos que el nuevo Estado reconoce a todo español comprometiéndose a dar preferencia a su cumplimiento: "Todos los españoles tienen derecho al trabajo. La satisfacción de este derecho es misión primordial del Estado", el epígrafe 3 explica el origen de tal derecho: "El derecho de trabajar es consecuencia del deber impuesto

al hombre por Dios, para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria". El epígrafe 4 al exponer la promesa de que el nuevo Estado protegerá al trabajo con la fuerza de la Ley -indicando ya con ello que la mera promulgación del Fuero no es suficiente, y que es un propósito futuro, no una realidad presente- matiza muy oportunamente una jerarquización de valores, para evitar que a fuerza de exaltar el valor del trabajo se supeditasen a él otros valores y fines superiores. Deja bien sentado que es necesario hacer compatible el trabajo con los fines individuales, familiares y sociales: "El Estado valora y exalta el trabajo, fecunda expresión del espíritu creador del hombre y, en tal sentido, lo protegerá con la fuerza de la ley, otorgándole las máximas consideraciones y haciéndole compatible con el cumplimiento de los demás fines individuales, familiares y sociales".

El epígrafe 5 es de suma trascendencia: "El trabajo, como deber social, será exigido inexcusablemente, en cualquiera de sus formas, a todos los españoles no impedidos, estimándolo tributo obligado al patrimonio nacional". Opinamos que su estricto cumplimiento, es decir, si su texto se plasmase en una ley de obligado cumplimiento en donde se incluyese la sanción de carácter penal que llevase aparejado su incumplimiento, bastaría para transformar la vida social donde tal ley se dictase. No obstante -dicho sea en descargo de quienes pudieran resultar responsables de no haber lle-

vado a cabo lo proclamado en este epígrafe. Vemos muy lógico que el nuevo Estado se halle más preocupado de cumplir con la obligación que le impone el epígrafe nº 8 (satisfacer -como misión primordial- el derecho al trabajo de cada español) que de exigir a una minoría de privilegiados el cumplimiento de la obligación del epígrafe 5 viendo impotente cómo a lo largo de estos 35 años ha habido un éxodo constante de centenares de millares de españoles que se veían forzados a marchar al extranjero en vista de que el nuevo Estado -por múltiples razones- no podía traducir en realidad los propósitos declarados en el Fuero del Trabajo.

El epígrafe 6 es menos taxativo que el Principio IX de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, pues en tanto que el primero habla de que "El trabajo constituye uno de los más nobles atributos de jerarquía y de honor..." en el segundo "Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía...". Este Principio, que enlaza con el nº VIII de la misma Ley proclamando que "Todos los españoles tendrán acceso a los cargos y funciones públicas según su mérito y capacidad", recogido a su vez del art. 11 del Fuero de los Españoles, está indudablemente en abierta contradicción con el art. 8 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26.7.1947 que entre las condiciones necesarias para elegir la persona que ocupase la vacante que se produzca a la muerte o incapacidad del actual Jefe del Estado imponía la de ser de "estirpe regia". Desde luego, no encontramos un decreto regulador de esta norma programática por la que se reconoce al trabajo como "origen de jerarquía".

El epígrafe 7 de esta Declaración I del Fuero, que estamos comentando, hace todavía una distinción dentro de la amplia gama de la actividad laboral: el servicio (al que considera justamente como una categoría más elevada al trabajo: "Servicio es el trabajo que se presta con heroísmo, desinterés o abnegación, con ánimo de contribuir al bien superior que España representa".)

Después de contemplada punto por punto la Declaración I, dada la importancia de su contenido, ya que a nuestro juicio por sí misma hubiera justificado la categoría de ley fundamental (o dicho de otro modo, estos 8 puntos cabrían perfectamente como artículos de la más avanzada Constitución), vamos a entresacar aquellos epígrafes susceptibles de ser comparados con la realidad legislativa española y con la situación real a lo largo de estos 35 últimos años del pueblo español, pensando en el cual fue redactado el Fuero del Trabajo.

Derecho al trabajo: Epígrafe nº 8 ya comentado de la Declaración I. Por el se proclama que el trabajo es uno de los derechos humanos fundamentales, no derivado de la potestad del Estado sino reconocido por éste, ya que su origen hay que buscarlo en el deber impuesto al hombre por Dios para el cumplimiento de sus fines individuales y sociales (como explica teológicamente el epígrafe 3 de la misma Declaración), En consecuencia, el Estado reconoce (al declararse de forma implícita confesionalmente católico -y de forma explícita en el

Principio II de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento) que una de sus obligaciones primordiales es satisfacer este derecho de todo español: el derecho al trabajo.

No especifica a partir de qué edad es exigible ese derecho si bien respecto a la edad, al sexo (trabajo de la mujer) y al estado civil de la mujer (mujer casada) ya hace una importante salvedad en el epígrafe 1 de la Declaración II a la generalidad del epígrafe anterior (8 de la Declaración I: "Todos los españoles"). En efecto, indica que "En especial prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres y niños, regulará el trabajo a domicilio y liberará a la mujer casada del taller y de la fábrica". Es en la Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944 en su Título V, art. 171 donde se fija la edad mínima para el trabajo remunerado ("Los menores de ambos sexos que no hayan cumplido catorce años no serán admitidos en ninguna clase de trabajo"), aunque de tal prohibición quedan exceptuados el trabajo agrícola y el que se verifique en talleres de familia. En los sucesivos artículos de dicho Título V se van concretando las prohibiciones enunciadas genéricamente en el Fuero del Trabajo (i.e. trabajo nocturno; trabajos subterráneos, insalubres, peligrosos, etc.) El título IV (art. 162 y ss.) de la L.C.T. regula y concreta la protección a la mujer, por razón de su sexo, dentro de la actividad laboral.

Tampoco especifica el Fuero del Trabajo de qué forma puede

un español exigir ese derecho que se le reconoce en el punto 8 de la Declaración I. Toda la legislación laboral posterior se refiere a los derechos del trabajador pero no a los del súbdito español que quiera ejercer su derecho al trabajo. Está prevista la situación de "desempleo" en el Decreto 907/1966 de 21 de abril (Texto articulado de la Seguridad Social) que dedica su art. 172 a explicar qué se entiende por "desempleo" dentro de la legislación laboral española: "El desempleo es la situación en que se encuentran quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su ocupación, sin causa a ellos imputable, o ven reducidas, en una tercera parte o más, sus jornadas ordinarias de trabajo." Así pues, contempla la situación del que pierde su ocupación, sin causa imputable a la persona en cuestión, pero no incluye al que "pudiendo y queriendo trabajar" no encuentra trabajo, entendiéndose por tal el especificado de forma magistral en el nº 1 del Título I del Fuero del Trabajo ("... es la participación del hombre en la producción mediante el ejercicio voluntariamente prestado de sus facultades ... según la personal vocación... en orden al decoro y holgura de su vida ... y al mejor desarrollo de la economía nacional").

Sin embargo, al seguir leyendo el artículo del capítulo X de la citada ley, art. 172 y ss. dedicados al tema de desempleo vemos que para ser considerado en situación de paro (aunque este término se evita cuidadosamente y es sustituido siempre por el de "des-

empleo") hay que reunir una serie de requisitos que reduce grandemente el número de los españoles sin trabajo que pueden acogerse al subsidio de paro (a las "prestaciones por desempleo" para no salirnos de la terminología utilizada).

En efecto, no basta con perder la ocupación por causa no imputable a uno mismo, sino que además es necesario que la ocupación que se pierda se ajuste estrictamente al concepto de trabajo que contempla el art. 1º de la L.C.T. que es, con mucho, bastante más restrictivo que el expuesto en el Fuero del Trabajo, y que se refiere únicamente al trabajo por cuenta ajena, bajo la dependencia de un patrono o empresario, aparte de "tener cubiertos los correspondientes periodos de cotización" (mínimo de 6 meses de los 18 inmediatamente anteriores a la fecha de cese o suspensión) y "haber sido expresamente declarado en situación de desempleo." (para lo cual es necesario estar incluido en las formas previstas en el art. 10 de la L.C.T.)

Este último requisito "haber sido expresamente declarado en situación de desempleo", es decir, poder demostrar que la causa de despido ha sido improcedente, no es nada fácil para el trabajador, y desde luego nada inmediato. Desde que el trabajador expone su caso en el Sindicato correspondiente (intervención preceptiva de la Organización Sindical para efectuar el acto de conciliación) hasta que se recibe el fallo del Tribunal Central de Trabajo o del Tribunal Supremo (dada la gratuidad de la jurisdicción

laboral, es normal que la Empresa recurra contra una sentencia de Magistratura favorable al trabajador) pueden transcurrir de 6 meses a 1 año. Entretanto, el trabajador no percibe nada: ni salario ni subsidio de desempleo. El trabajador medio español no puede vivir y mantener a su familia con sus ahorros durante mucho tiempo. Eso lo saben bien los empresarios. Con el trabajador "recalcitrante" no tienen más que agotar la vía legal. La precaria situación de este trabajador y la congoja de su familia hasta el momento en que logre encontrar una nueva ocupación o cobrar la indemnización por despido improcedente y percibir la "prestación por desempleo", será el mejor escarmiento que la empresa puede aplicar a los productores que no se pliegan a su mandato y se amparan en las leyes laborales. Ni que decir tiene que esta posición de fuerza por parte de la Empresa y la consiguiente situación de debilidad por parte del trabajador sirve de penoso ejemplo para disuadir a los trabajadores que continúan en la empresa, de entablar posibles demandas laborales contra la misma.

Podemos pues resumir este epígrafe sobre "derecho al trabajo" diciendo que no hay nada legislado para que un súbdito español pueda ejercer tal derecho. Únicamente para aquellos que ejercían una actividad por cuenta ajena, bajo la dependencia de un patrono o empresario y la perdió por causas no imputables a él, una vez

haya demostrado estas circunstancias (por libre declaración del empresario o por sentencia firme de la Magistratura del Trabajo) tendrá derecho a una indemnización del 75% del promedio de las bases por las que se hubiera cotizado durante ^{los} seis meses precedentes (Decreto 23.12.66) y esto únicamente durante un periodo de seis meses, prorrogable como máximo a un año. Si se tiene en cuenta además que el 75% de la base de cotización de un obrero especializado es de Pts. 146 diarias y de Pts. 5.600 mensuales para un jefe administrativo (junto con la prohibición de realizar trabajos marginales por los que se perciban ingresos iguales o superiores a este concepto -art. 175/4) podemos afirmar sin miedo a caer en demagogia que ni aún adquiriéndose por sus propios medios el "status" de trabajador (no simplemente la de español) garantiza el Estado a sus súbditos este derecho al trabajo. tan solemnemente proclamado en 1938 (Fuero del Trabajo), tan solemnemente reiterado en 1945 (Fuero de los Españoles) y 1958 (Ley de Principios Fundamentales del Movimiento) y tan solemnemente confirmado en 1967 (Ley Orgánica del Estado).

A un observador ajeno a la realidad española podría parecerle, sobre todo a la vista de las cuantías y duración de las prestaciones por desempleo así como de la lectura de la Declaración I - 5 del Fuero del Trabajo ("El trabajo como deber social será

exigido inexcusablemente en cualquiera de sus formas a todos los españoles ..."), que es cierta la "leyenda negra" que pesa sobre los españoles como personas indolentes, muy dadas a la holganza impulsados por el único afán de vivir sin trabajar, a los que hay que evitar los malos hábitos o tendencias a rehuir un trabajo cotidiano.

Sin embargo, sabemos que la realidad española es algo muy distinto a esta falsa apariencia. Incluso con los datos oficiales del Ministerio de Trabajo, es difícil percatarse de la situación, ya que nos da para 1971 una cifra media mensual de parados de 250.000 lo cual para una población activa de 12,7 millones no es del todo exagerada. Recordando no obstante lo dicho al hablar de las condiciones para ser reconocido oficialmente como parado (es decir para poder cobrar el seguro de desempleo) entendemos mejor como España con casi un millón de trabajadores emigrantes pueda presentar en 1967 (último año con datos comparados) un índice de paro de 1,1 en tanto que Alemania —que proporciona trabajo a unos 4 millones de extranjeros— presentaba en ese mismo año un índice del 2,1 y EE.UU del 3,8. Pensamos que sería pues más justo hablar —en el caso español— de número de trabajadores en paro que cobran el seguro de desempleo.

No hace falta decir, por supuesto que la riada de españoles

emigrantes a países europeos en la década de los sesenta, lo hacían para ir a trabajar y no para evitar trabajar como falsamente pudiera deducirse. Quiebra qué por tanto la leyenda de pueblo perezoso e inhabil a la vista del número de españoles que abandona su patria (a veces durante años y otros definitivamente) para buscar trabajo, sin importarle las duras condiciones de vida que le esperan en un país extranjero.

En nuestra opinión la legislación laboral vigente no está a la altura de los derechos reconocidos por las Leyes Fundamentales. Entendemos que el exigir la declaración oficial de situación legal de paro, es una barrera que debería desaparecer. Debería ser suficiente que un trabajador español, haciendo uso de los derechos que le confieren las leyes ("todo español tiene derecho al trabajo... El Estado le amparará en el infortunio... caso de paro forzoso") se presentase en la correspondiente Oficina de Paro en demanda de trabajo: o se le proporcionaba empleo o se le entregaba una cantidad suficiente para llevar una vida digna (de persona en país civilizado, del siglo XX) sin tener que recurrir a la mendicidad. Aparte, en el tiempo que dure esta situación, deberían quedar paralizadas todas las acciones de cobro por deudas anteriormente contraídas (¿por qué no? Resulta curioso que tengan mejor trato las anónimas sociedades mercantiles al declararse en quie-

bra o suspensión de pagos que un trabajador, una persona, portadora de valores eternos, sujeto directo de derechos y no una ficción jurídica como lo es una sociedad mercantil). Por supuesto, la carga de la prueba, de si ese trabajador obra o no debidamente al presentarse en la Oficina de Paro incumbe al organismo oficial correspondiente, quien averiguará si el trabajador dejó su anterior empleo voluntariamente, si cobra o no por otros conceptos, etc. Impóngase las correspondientes sanciones contra este posible fraude del trabajador hacia el erario público igual que -al menos teóricamente- existen sanciones contra quien defrauda a Hacienda en el pago de sus impuestos, pero no se impongan al trabajador en paro una serie de requisitos casi imposibles de cumplir. Mientras esto no sea así, la declaración solemne de que todo español tiene derecho al trabajo o de que el Estado le amparará en caso de paro forzoso, quedará en un mero deseo.

El trabajo como obligación.-

Ya veíamos más arriba que el Fuero del Trabajo no sólo consideraba al trabajo como un derecho fundamental del hombre, digno de toda protección por parte del Estado, sino también como un deber que "será exigido inexcusablemente, en cualquiera de sus formas a todos los españoles no impedidos". El Fuero de los Españoles en su art. 24 afirma que "todos los españoles tienen... el deber

de ocuparse en alguna actividad socialmente útil", lo cual es una matización importante, ya que no basta pues con trabajar sino que además la actividad en que se ocupe cada español ha de ser "socialmente útil".

Sin embargo, que nosotros sepamos salvo la Ley de Peligrosidad Social y Rehabilitación (4.8.70) no hay nada legislado al respecto. Un español que disponga de medios económicos puede pasarse la vida sin trabajar, sin por ello incurrir en ningún delito, ni ser considerado incluido en el supuesto de "vagos y maleantes" que prevé el art. 2º de dicha Ley. Más difícil todavía sería encontrar en nuestra legislación vigente alguna disposición que regule y diferenciase lo que es trabajo "socialmente útil". De nuevo hemos de limitarnos a la antedicha Ley de Peligrosidad Social, por la cual queda excluido del concepto "trabajo" el tráfico de drogas o material pornográfico, la explotación de menores para la mendicidad o la prostitución, etc. Sin embargo hemos de remitirnos a artículos y editoriales de la prensa diaria -o a la propia experiencia personal- para conocer de la existencia de otras personas que sin incurrir en ningún artículo de dicha Ley ejercen una actividad, legalmente considerada como laboral, pero que lejos de ser "socialmente útil" es marcadamente anti-social, como p.e. especuladores de suelo urbano, intermediarios-oligopolistas de productos agrarios, etc.

El Trabajo como mercancía.-

En la Declaración I - 2 del Fuero del Trabajo se proclama: "Por ser esencialmente personal y humano, el trabajo no puede reducirse a un concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción incompatible con la dignidad personal de quien lo presta". El art. 25 del Fuero de los Españoles subraya esta misma idea: "El trabajo, por su condición esencialmente humana, no puede ser relegado al concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción alguna incompatible con la dignidad personal del que lo presta. Constituye por sí atributo de honor y título suficiente para exigir tutela y asistencia del Estado".

Sin embargo la realidad de los hechos es distinta. El trabajo sólo tiene un valor instrumental y es considerado como un mero factor de la producción y no el más importante. Es una "parte" de un "todo": la Empresa. De la empresa ya hablaremos más tarde "in extenso". Baste ahora señalar que nuestra legislación laboral está efectivamente dominada por una especie de "panteísmo empresarial", girando todo (incluso el factor trabajo humano, que por su propio carácter es superior a lo de índole estrictamente material), en torno a las "necesidades de la empresa". Así tenemos por ejemplo el caso de la potestad que se otorga a toda empresa de trasladar a un trabajador de localidad "por necesidades del servicio", regulada por las diferentes Reglamentaciones Laborales coin-

cidentes todas en un hecho concreto^(*) la empresa es omnímoda para determinar si existen ciertamente o no tales "necesidades del servicio". Su criterio al respecto es inapelable. Lo más que han logrado los trabajadores es establecer un derecho de prioridad negativo, entre el propio personal, según el cual ha de contar la antigüedad, circunstancias familiares, condiciones de salud, etc. cuando sean más de uno los que pueden cubrir el puesto (es decir "méritos" que les libren de la obligación de traslado). El simple hecho de que los gastos de traslado corran por cuenta de la empresa creemos que no es suficiente. En la gran mayoría de los casos el trasladar a una familia de la localidad donde se halla insertada (quizá desde toda su vida), es algo más difícil o importante que un trasplante en Botánica o en Cirugía y supone, siempre que sea contra la voluntad del trabajador, un trauma de dimensiones incalculables para la vida familiar). El que la empresa tenga potestad para decidir traslados de personas por "necesidades del servicio" o en virtud de sanción por falta muy grave es algo que supera el "Führerprinzip" de la empresa dentro del régimen nacional-socialista y que posiblemente sólo tenga parangón con la empresa soviética. Es para nosotros un claro ejemplo de concebir el

(*)v. gr. art. 54 de la Reglamentación Nacional de Trabajo de la Banca Privada - B.O.E. 16.3.1950

trabajo como mercancía; como mero factor de la producción, en abierta contradicción con el espíritu y la letra del Fuero del Trabajo, porque menosprecia las circunstancias personales, familiares y sociales del trabajador.

Otra denuncia ~~flagrante~~ de la inoperancia de la Declaración I-2 del Fuero del Trabajo y del art.25 del Fuero de los Españoles respecto a que el trabajo no puede ser objeto de transacción ni "relegado a un concepto material de mercancía" lo tenemos en la auto-confesión (bastante tardía) que representa el Decreto 3677/70, de 17 de diciembre sobre "Responsabilidades y sanciones por actividades fraudulentas en la contratación y empleo de trabajadores". En su preámbulo nos informa que ya en 15-2-52 se firmó un Decreto-Ley dictando "normas para evitar que, a través de cesiones de personal, pudieran ser vulnerados los beneficios sociales de los trabajadores, al mismo tiempo que trataba de impedir que mediante dichas cesiones renacieran las oficinas privadas de colocación, prohibidas por Ley de 10.2.43". El nuevo Decreto de 17.12.70 no confiesa la inoperancia del antiguo Decreto-ley, sino que prefiere justificarse, escudándose en "... Las profundas transformaciones experimentadas en la estructura de las relaciones laborales desde la fecha de publicación de dicho Decreto... aconsejan acomodar las prescripciones de aquel a las actuales circunstancias...".

Es francamente interesante el trabajo monográfico que firmado por Amparo Tuñón inserta la revista "Mundo" el 17.4.71, bajo el título de "El prestamismo laboral, una lacra social - Un problema estructural cuyas dimensiones actuales superan toda posibilidad de arreglo jurídico". Es interesante tanto por la investigación sociológica que realiza sobre la realidad de los trabajadores, sujetos pasivos del prestamismo laboral, como por las declaraciones de las autoridades laborales de Barcelona. Así por ejemplo el Delegado de Trabajo al afirmar que "una de las causas que hacían posible la existencia del prestamismo laboral va a desaparecer... según se desprende del anuncio efectuado por el Ministro de Trabajo el 22.3.71 en las Cortes..." reconoce explícitamente la existencia hasta la fecha (1971) del prestamismo laboral, pese al Decreto de 15.2.1952 y de la Ley de 10.2.1943 (y por supuesto del Fuero del Trabajo de 1938!). Por otra parte, al referirse al anuncio hecho en las Cortes por el Ministro del ramo ("... en el sentido de que se van a potenciar las Oficinas de Colocación...") como paso encaminado a eliminar una de las causas que hacen posible el prestamismo laboral, reconoce implícitamente que confía más en una medida efectiva de carácter interno, estructural, del Ministerio, en colaboración con la Organización Sindical (potenciar las Oficinas de Colocación) que en el citado Decreto

de 17.12.71, aunque sólo destinada a eliminar una de las causas y no todas. Esta misma opinión implícita (de ineficacia del Decreto 17.12.71 ante la situación tan extendida de prestamismo laboral) es compartida por el Jefe de Encuadramiento y Colocación de Barcelona: "... creo que para que dicho Decreto alcance la eficacia que cabe esperar de él, es necesario un estado de conciencia colectivo de abierta hostilidad y lucha contra el prestamismo, especialmente por parte de los trabajadores...". Está claro que la solución al grave problema no la vé en la fuerza sancionadora del nuevo Decreto ya que ni sobre el papel (multas de 10.000 a 100.000 pts.) ni en la realidad (promedio de 12/15.000 pts. de multa por empresa. Datos oficiales primer trimestre 1971 en Barcelona) puede inquietar a las empresas y hacerlas disuadir de esta práctica de mercado.

Finalmente, y para terminar este comentario sobre la discordancia existente entre el espíritu y la letra del Fuero del Trabajo (complementariamente del Fuero de los Españoles) y la legislación laboral vigente, respecto al concepto tan fundamental de no considerar el trabajo humano como una mercancía, debemos referirnos a los Decretos de 26.1.1944; 26.11.1959 y 3.3.1960; OO.MM de 11.12.1959, de 9.3.1960 y 27.11.1962 regulando los casos de ceses de empresas o reducción del personal, en donde queda bien patente

la consideración del trabajo humano como mero factor de la producción. En efecto, las empresas pueden tramitar su correspondiente "expediente de crisis" por el cual en caso de aprobación podrán reducir su plantilla. Es decir, el trabajo humano representado en la figura del trabajador no es otra cosa que un capítulo de gastos dentro del presupuesto de la empresa. En caso de crisis económica, se reducen gastos. La única distinción para el trabajo humano es que será necesario solicitar la correspondiente autorización del Ministerio de Trabajo. Ni que decir tiene que las autoridades nunca entrarán en el problema de si para salvar la crisis en lugar de reducir el número de trabajadores quizás fuese más conveniente cambiar el equipo directivo de la empresa, o pedir responsabilidades de su gestión, etc.

En conclusión, el factor trabajo, dentro de la legislación laboral española, pese a las Leyes Fundamentales, no goza de una consideración distinta a la que rige en otros países ajenos o contrarios a los principios de la filosofía cristiana. El trabajo humano se utiliza en la medida que lo requiera el ritmo de producción. Cuando no se le precise, se prescinde de él. Únicamente se requiere la previa tramitación del correspondiente expediente de crisis. Sin que suponga inclinarnos aquí por ninguna solución concreta (no es éste el objeto del presente capítulo) es

patente que en los países del área llamada "capitalista" las asociaciones de trabajadores, sin posibilidad de invocar ningún principio fundamental como en el caso español, pero de forma pragmática, han logrado hacer comprender a los dirigentes empresariales que no es justo considerar el trabajo humano como una simple mercancía, que se utiliza o no se utiliza, dependiendo de las necesidades de la empresa. En consecuencia, las empresas cuando necesitan "mano de obra" no pagan el precio que marque la ley de oferta y demanda en el mercado de trabajo, sino que han de pagar un sobre-precio (casi un 100% en algunos países) destinado a formar un fondo de previsión con que remunerar al trabajador -portador del factor trabajo humano- durante aquellas fechas en que su prestación no sea necesaria en la empresa. Es triste comprobar que países cuya constitución carece de un reconocimiento tan elevado del valor del trabajo, han conseguido una situación más justa para el trabajador y que nosotros por el contrario no hemos sabido traducir en leyes concretas y medidas eficaces unos principios filosóficos tan acertados como los que contienen nuestras Leyes Fundamentales.

Salario suficiente.- Declaración III-1 del Fuero del Trabajo:

"La retribución del trabajo será, como mínimo, suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna".

Art. 27 Fuero de los Españoles:

"Todos los trabajadores serán amparados por el Estado en su derecho a una retribución justa y suficiente, cuando menos, para proporcionar a ellos y a sus familias el bienestar que les permita una vida moral y digna".

De acuerdo con el espíritu reflejado en la Declaración III-4 del Fuero del Trabajo, el Estado nacido en 1936 tenía desde un principio la firme intención de fijar "las bases mínimas para la ordenación del trabajo", cuyo contenido se entendía tanto respecto a "la prestación del trabajo y a su remuneración, como a la ordenación de los elementos de la empresa..." Así pues, desde su comienzo, el Estado fijaba las bases mínimas salariales para cada categoría laboral, que las empresas españolas acostumbraban a considerar como bases ~~máximas.~~ ~~máximas.~~

Sin necesidad de remontarnos demasiado lejos en el tiempo, veamos cual ha sido en estos 10 últimos años el salario mínimo oficial:

Decreto 17.1.1963 - Pts. 60 diarias

"	10.9.1966 - Pts. 84	"
"	21.9.1967 - Pts. 96	"
"	26.8.1968 - Pts. 102	"
"	21.3.1970 - Pts. 120	"
"	25.3.1971 - Pts. 136	"
"	23.3.1972 - Pts. 156	"
"	23.3.1973 - Pts. 186	"

(*)

Estas 186,- pts. diarias, teniendo además en cuenta las pagas extraordinarias anuales, plus de distancia, Seguridad Social etc. puede como mucho suponer unas 300 pts. diarias. Por contra, el coste de la vida poco antes de la fecha en que se aprobase el

(*) Por Decreto 797/1974 de 29 de marzo, se señala la cuantía del nuevo salario mínimo interprofesional: 225 ptas/día. Para trabajadores eventuales y temporeros: 290 ptas/día.

nuevo salario mínimo (marzo 1973) era de Pts. 408 diarias para un matrimonio con dos hijos residentes en Madrid. Es necesario señalar además que tal cálculo del coste de la vida para febrero de 1973 está hecho por Acción Social Empresarial, integrada por empresarios y no por trabajadores. Más tarde veremos por qué medios es capaz el trabajador español de enjugar este déficit mensual constante de Pts. 3000,-. De momento, es patente que en 1973 - por diversas circunstancias- no se ha alcanzado aún el objetivo que se propuso el nuevo Estado en 1938 de establecer una retribución del trabajo "suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna". En este sentido, merece aún destacar que el art. 27 del Fuero de los Españoles va más lejos en su objetivo, ya que habla del derecho de los trabajadores "a una retribución justa y suficiente". Es decir, aún llegando un día a ser suficiente para todos los trabajadores, sería necesario ver además si es justa la remuneración que perciban. Es pues una dimensión superior: el sentido de la justicia. En efecto, aquí se diferencian dos clases de trabajadores: los que únicamente se preocupan de ganar "suficiente" o, si se quiere, cuanto más mejor, sin preocuparse si es justo o injusto, mirando únicamente en todo caso el valor de su cotización en el "mercado de trabajo" (que existe aún en España, reconozcase o no oficialmente) y aquellos otros que aparte de considerar si su remuneración es suficiente,

juzgan comparativamente si su remuneración es además justa dentro del conjunto de la empresa (volveremos sobre este tema al ocuparnos del capítulo "Empresa").

Para terminar este comentario quisieramos señalar que a raíz de publicarse el Decreto 622/1972, de 23 de marzo, estableciendo el salario mínimo de 186 pts. diarias, el procurador en Cortes don Rafael Merino García presentó recurso de contrafuero, al considerarlo contrario a las Leyes Fundamentales (art. 27 Fuero de los Españoles antes citado). Sin embargo, la Comisión Permanente de las Cortes en su reunión de mayo de 1972 informó que:

"aceptando el informe de la ponencia que ha estudiado el escrito del señor Merino García, ha entendido que su petición no puede ser declarada pertinente, porque es sabido que en los textos de rango constitucional hay que distinguir entre los que tienen una eficacia inmediata, incluso derogatoria de normas anteriores, y los que enuncian el compromiso del legislador de regular determinadas materias con arreglo a los principios que se establecen y que por su misma naturaleza, necesitan ser desarrollados en normas complementarias que los irán aplicando a la práctica de modo sucesivo. Ello significa que los preceptos programáticos pueden generar recurso de contrafuero sólo cuando el legislador, al desarrollarlos, contraría su orientación". (*)

El trabajo y los demás fines del hombre.-

A pesar de que el Fuero del Trabajo viene a ser la "Carta Magna" del trabajo, tiene el mérito de que exaltándolo al máximo, no por ello pierde el sentido de la dimensión y no cae por tanto en el "panteísmo laboral", ya que deja bien sentado que el trabaj

(*) Resolución, a nuestro juicio, fácilmente rebatible sobre la base del art. 3 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional: "Serán nulas leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los principios proclamados en la presente Ley fundamental del Reino".

no es un fin en sí mismo y que quien lo ejerce -la persona- es un ente superior. Por ello, es interesante volver a traer aquí a colación el último párrafo de la Declaración I-4: "El Estado valora y exalta el trabajo... lo protegerá con la fuerza de la ley, otorgándole las máximas consideraciones y haciéndole compatible con el cumplimiento de los demás fines individuales, familiares y sociales". Enlaza perfectamente con la Declaración II-1: "El Estado se compromete a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo. Limitará convenientemente la duración de la jornada para que no sea excesiva... y con la II-6: "... se crearán las instituciones necesarias para que en las horas libres y en los recreos de los trabajadores, tengan estos acceso al disfrute de todos los bienes de la cultura, la alegría, la milicia, la salud y el deporte".

Sin embargo, tampoco estos objetivos del Fuero del Trabajo han podido ser hechos realidad. La jornada legal efectivamente está convenientemente limitada por las correspondientes Reglamentaciones de Trabajo pero en vista de la reducida remuneración media del trabajador español, éste tiene que prolongar la jornada legal mediante horas extraordinarias o el ejercicio del pluriempleo, a fin de obtener unos ingresos complementarios que le permitan llegar al objetivo que se persigue en el art. 27 del Fuero de los Españoles ("... proporcionar a ellos y a sus fami-

lias el bienestar que les permita una vida moral y digna"), con lo cual -al tener que trabajar 12, 14 o más horas- no puede lograr prácticamente los fines previstos en la Declaración I-4: "el cumplimiento de los demás fines individuales, familiares y sociales".

Es evidente que para poder satisfacer unos fines primarios, el trabajador medio se ve imposibilitado de cumplir otros fines: cultivarse personalmente; dedicarse a la vida familiar, practicar un deporte, etc. La situación de pluriempleo es algo tan normal en nuestro país que hasta la propia legislación laboral ha tenido necesariamente que ocuparse de este hecho, como en el caso concreto de la cotización a la Seguridad Social: Nos remitimos al art. 41 de la O.M. 28.12.66 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo en materia de campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en periodo voluntario en el régimen general de la seguridad social: "Pluriempleo: La base de cotización del trabajador en situación de pluriempleo se determinará de acuerdo con las normas siguientes:

- a) Cuando trabaje jornada completa en más de una empresa
- b) Cuando trabaje jornada completa en una Empresa y en las demás no...."

Como se puede comprobar, se preve incluso el caso de traba-

jar en jornada completa en más de una empresa. Evidentemente, situaciones así distan bastante del espíritu que animó a redactar el Fuero del Trabajo. También es cierto que como consecuencia del incumplimiento de estos postulados se hace menos notorio el escaso número de medios para realizarse los fines expuestos en la Declaración II-6, es decir campos de deportes, lugares de esparcimiento, etc. Carecemos de datos estadísticos, pero sobre la población concreta de Madrid bastaría señalar dos ejemplos suficientemente claros: el hacinamiento ya clásico en el "Parque Sindical" y demás piscinas municipales (a lo más que económicamente puede tener acceso el trabajador de bajo nivel de renta) y la proliferación paulatina de "clubs sociales", laguna que cubren las empresas privadas dirigidas al público de nivel de renta más elevado, para proporcionarles (a cambio de la correspondiente inversión, por supuesto) de aquellos medios prometidos en la antedicha Declaración II-6 del Fuero del Trabajo. Es pues una vez más la libre iniciativa, movida por el afán de lucro como es natural, quien se encarga de cubrir la demanda ya existente. Quienes en 1938 redactaron el Fuero del Trabajo tenían una visión de futuro y avanzaron una idea, un ideal, al que conducir a la población trabajadora española, que no fue recogida por quie-

nes debieron poner en práctica este postulado. 35 años después los hombres de negocios -por un motivo distinto, por supuesto- ven en la realización de este postulado, unas magníficas perspectivas de negocio. Resultado, se estan creando los "clubs sociales" que iran solucionando el problema del sano esparcimiento de las familias trabajadoras españolas de clase media-alta. Las de alto nivel de renta ya lo tenían solucionado incluso antes de la promulgación del Fuero del Trabajo (los elitistas Clubs de Campo, de Polo, de Tenis; los Clubs Nauticos y Aeronáuticos, etc.). Llamados por los beneficios que proporcionan la creación de estos "clubs sociales", aumentará la competencia, se reducirán los beneficios, y en consecuencia aumentarán las facilidades de pago, amén de reducirse los precios con lo cual no es difícil prever que en pocos años también la clase media-media podrá satisfacer unas necesidades que nuestros legisladores previeron hace 35 años, antes de que existieran como tales necesidades. En cuanto a las clases trabajadoras (nivel bajo de renta), está claro que de seguir la tendencia de todos estos años, tendrán cubiertas siempre estas necesidades, pero siempre también de forma deficitaria, es decir siempre compartiendo en un difícil equilibrio las ventajas con los inconvenientes de poder disfrutar de tales instalaciones deportivas o de entretenimiento (con grandes aglo-

meraciones, largas esperas, mal servicio, etc.) hasta llegar al punto de desequilibrio en que el cúmulo de molestias o sacrificios no compensa la casi nula satisfacción de disfrutar de unos bienes cuyo uso deber ser tan multi-compartido con los demás. Es un caso paralelo a todos los servicios o beneficios que se le tiene asignado con caracter oficial: Seguridad Social, residencias de Educación y Descanso, etc. Legalmente abarca a todos los trabajadores, pero por la ley de la impenetrabilidad de los cuerpos y de la inelasticidad del tiempo, forzosamente son millares los que quedan fuera (sin plaza en residencia) o mal atendidos (ambulatorios Seguro de Enfermedad).

Aunque sea más propio de un capítulo de conclusiones al final de este trabajo, no nos resistimos a extraer la correspondiente consecuencia de la discordancia expuesta más arriba. La lógica consecuencia que se deduce de lo anterior es sencillamente que al no traducirse en realidades los postulados enunciados en las normas programáticas de las Leyes Fundamentales, los factores que cuentan unicamente a la hora de plantearse la solución de cada problema es el poder adquisitivo de los interesados; la ley de la oferta y la demanda de servicios en régimen de mercado, mediante la actuación de la empresa privada, tanto para el caso comentado de construir clubs sociales para el esparcimiento como para cons-

tituir "igualatorios" o sociedades médicas privadas, tema éste sobre el cual hablaremos en el capítulo dedicado a comentar las leyes que se refieren a la Sanidad en España.

Art. III/5 del Fuero del Trabajo: "A través del Sindicato, el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador".

Este ambicioso postulado tampoco se ha visto traducido en una realidad amparada por la ley. En primer lugar, no es el Sindicato el encargado de velar por el cumplimiento de las ordenanzas laborales y condiciones ("económicas y de todo orden") en que se realiza el trabajo, sino el Ministerio de Trabajo, a través de su servicio de Inspección (de eficacia inocua en alto grado, si bien no sería recomendable su desaparición, naturalmente, sino un reforzamiento en cuanto a porcentaje de inspectores por número de trabajadores y sobre todo en cuanto a la cuantía de las multas por infracción por parte de las empresas). En segundo lugar, la inspección se limita a velar por el cumplimiento de las normas administrativas y de seguridad en que se debe desarrollar el trabajo, pero no penetra en si las condiciones económicas son las que en justicia corresponde a un trabajador. Existe únicamente legislado un salario mínimo (mejorado en la negociación colectiva -convenios colectivos-) y a partir de ahí rige la ley de la oferta y la demanda. Ni el Sindicato ni el Ministerio de Trabajo pue-

den entrar en si el salario que percibe un trabajador es justo o injusto en orden al trabajo que realiza y sobre todo al rendimiento economico que produce para la empresa. Sólo la Magistratura de Trabajo tiene potestad para dictaminar si la clasificación laboral de un trabajador es correcta en orden al trabajo que realiza. Por supuesto, no entra en los casos de subempleo. La interpretación extensiva del art. III/5 del Fuero del Trabajo podría llevar a la solución de este problema, en el sentido de que el Estado, a través del Sindicato, velase porque "las condiciones economicas y de todo orden... son las que en justicia corresponden al trabajador" pero en razón a la valía real, titulación y capacidad demostrada o demostrable del trabajador, no simplemente en relación al contrato de trabajo realizado entre empresario-trabajador, a lo que nos conduce efectivamente una interpretación restrictiva de dicho artículo.

Continuidad en el trabajo.— ("El Estado velará por la seguridad y continuidad en el trabajo" art. III/6 del Fuero del Trabajo).— En cuanto a la primera parte del enunciado —seguridad en el trabajo— sirve lo dicho anteriormente. El Estado, a través del Servicio de Inspección del Ministerio de trabajo, se encarga de velar por el cumplimiento del Reglamento de Higiene y Seguridad en

el Trabajo, conducente a la prevención de accidentes laborales y enfermedades profesionales. Es este un problema que realmente no sólo interesa a los trabajadores -los directa y más gravemente afectados- sino también a los empresarios, ya que (y quizás haya que dar gracias a Dios por ello) según demuestran las estadísticas es bastante considerable la pérdida anual en horas de trabajo (y consiguientemente de beneficios), amén del perjuicio económico que también representa para la Seguridad Social. Según datos oficiales (Ministerio de Trabajo - 1972) en 1971 hubo cerca de dos millones de accidentes laborales, que representa un total de pérdidas valoradas en 120.000 millones de pesetas.

En cuanto en la continuidad en el trabajo, entramos en el importante y grave problema del despido laboral en España.

Efectivamente es un problema grave en España habida cuenta de la escasez de puestos de trabajo y de la más que insuficiente cantidad que se paga al trabajador en paro, aparte de las dificultades por reunir -y poder demostrar- todos los requisitos que se exige para poder percibir este subsidio de paro.

Hasta el 26 de octubre de 1956, la sanción de despido correspondía a la Magistratura de Trabajo. La empresa -si consideraba que el trabajador había incurrido en las faltas graves que

acarreaban la sanción, podía hacer la correspondiente propuesta, lo cual era lógico -no ya desde el punto de vista de la concepción de la empresa por parte de las Leyes Fundamentales que luego comentaremos- sino por el hecho de que si el trabajador no tenía derecho a huelga, (el mejor instrumento de presión que junto con un sindicato propio tiene el trabajador en un sistema capitalista para forzar al empresario-) tampoco la Empresa podía tomarse la justicia por su mano.

Sin embargo, el Decreto de 26.10.56 viene a rectificar el intento ideológico -nada más a nivel de las ideas- de que la Empresa es una comunidad donde se reúnen empresarios y trabajadores; esto es, la idea de que la empresa podía ser considerada en realidad tarea de todos y que por ello pertenecía a todos, si bien el poder de dirección estaba en unas determinadas manos; y los beneficios se repartían de un modo nada equitativo. Esta contradicción de empresa capitalista con filosofía sindicalista no podía mantenerse en pie mucho tiempo. Ya en el terreno de los hechos, el empresario que quería deshacerse de un trabajador no esperaba la decisión de Magistratura y consideraba una intromisión inaceptable el que nadie viniera a decirle lo que debía hacer y lo que era justo o injusto. La frase "en mi empresa, mando yo" era y sigue siendo, ley muy extendida en el campo empresarial.

Así pues en el art. 2º del D. 26.10.56 se dispone que "todas las empresas quedan facultadas para imponer a sus trabajadores la sanción disciplinaria de despido, sin necesidad de instruir expediente ni elevar propuesta a la Magistratura de Trabajo".

El art. 77 de la L.C.T. enumera las causas justas de despido del trabajador por el empresario: "Se estimaran causas justas de despido del trabajador por el empresario las siguientes:

- a) Las faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo.
- b) La indisciplina o desobediencia a los Reglamentos de trabajo dictados con arreglo a las Leyes.
- c) Los malos tratamientos de palabra y obra, falta grave de respeto y consideración al empresario, a las personas de su familia que vivan con él, a su representante o a los jefes o compañeros de trabajo.
- d) La ineptitud del trabajador respecto a la ocupación o trabajo para que fue contratado.
- e) El fraude, la deslealtad o el abuso de confianza en las gestiones confiadas.
- f) La disminución voluntaria o continuada del rendimiento normal del trabajo.
- g) Hacer negociaciones de comercio o de industria por cuenta propia o de otra persona sin autorización del empresario.
- h) La embriaguez, cuando es habitual.
- i) La falta de aseo, siempre que sobre ello se hubiese llamado repetidamente la atención al trabajador y sea de tal índole que produzca queja justificada de los compañeros que realicen su trabajo en el mismo local que aquél.
- j) Cuando el trabajador origine frecuentemente riñas o pendencias injustificadas con sus compañeros de trabajo".

La única obligación que impone a la Empresa el citado Decreto de 26.10.1956 es la de comunicar por escrito al trabajador las causas del despido, a fin de que éste -si recurre ante la Magistratura de Trabajo- puede aportar un elemento de juicio al Magistrado que le permita declarar si el despido es procedente o improcedente.

Reafirmando el derecho de propiedad casi absoluto sobre la empresa que nuestra legislación laboral otorga al empresario en abierta contradicción con el espíritu y la letra de las Leyes Fundamentales,^(*) el art. 81 de la Ley de Contrato de Trabajo concedía ya en 1944 al empresario con menos de 50 trabajadores en plantilla el derecho a negarse -a cambio de una indemnización- a la readmisión de un trabajador cuyo despido hubiese sido declarado improcedente por los tribunales de Justicia (Magistratura de Trabajo; Tribunal Central de Trabajo, Tribunal Supremo). Respecto a las empresas con plantilla superior a 50 trabajadores, en caso de despido improcedente el citado art. 81 de la L.C.T. (promulgada en 1944) concedía al trabajador el derecho de opción entre su readmisión o la correspondiente indemnización de la empresa. Sin embargo, el Decreto de 26.10.1956 modifica - a

(*) Título XI de la Ley de Principios del Movimiento Nacional cfr. y Declaración VIII/2 del Fuero del Trabajo (sobre el tema "Empresa", nos remitimos al capítulo que se le dedica por separado).

pesar de ser de rango inferior- la precitada Ley de Contrato de Trabajo, estableciendose la modalidad de "indemnización por daños y perjuicios por la no readmisión" (art. 7º), que será fijada por el Magistrado y que no podrá ser inferior al sueldo o jornal de seis meses ni superior al de cuatro años (art. 8/5º). Esta libertad de despido, o si se quiere mas matizadamente, libertad total de las empresas a la no readmisión de un trabajador cuyo despido haya sido declarado improcedente por la Magistratura de Trabajo, queda confirmada en 1963 por la Ley 193, de 28 diciembre ("Texto Refundido del Procedimiento Laboral") que en su art. 212 transcribe las condiciones indicadas en los art. 7 y 8 del Decreto 26.10.56, salvo en un extremo: A partir de la promulgación de esta ley ya no cabe recurso alguno de revisión sobre la cuantía de la indemnización que fije el Magistrado ("... Contra el auto que dicte el Magistrado no procederá la intervención de recurso alguno" - art. 212) en tanto que el art. 8/6º del Decreto 26.10.56 decía: "Contra el auto de la Magistratura se podrá interponer recurso de revisión..."

Las únicas excepciones que hemos encontrado a esta libertad de despido por parte de la empresa se encuentra en el caso de que el trabajador sea caballero mutilado; que ostente cargo electivo de caracter sindical; enlaces de la Sección Femenina o que desempeñe un destino en el que haya ingresado por oposición

o concurso oposición.

A título de simple comentario, añadir que a la vista de la situación legal, vemos incongruente tanto la actitud atribuida a cierto grupo de empresarios en favor del "despido libre" como las solemnes declaraciones del Ministerio de Relaciones Sindicales en marzo 1973 (Boletín de las Cortes Españolas - nº 1263) "La libertad de despido la hemos repudiado una y otra vez, y en repetidas ocasiones hemos expuesto las irrebatibles razones que se oponen a su viabilidad..." Mas correcto sería hablar por una y otra parte, en favor o en contra de la "libertad de despido sin indemnización al trabajador", ya que la libertad de despido en España está debidamente autorizada y protegida por las leyes laborales.

Trabajadores eventuales.- No obstante la facultad de despido concedida a las empresas por el art. 81 de la Ley de Contrato de Trabajo (1944), el Decreto de 26.10.1956 y el art. 212 de la Ley del Texto Refundido del Procedimiento Laboral (1963), a fin de no gravar económicamente a las empresas de determinadas ramas de la producción (agricultura, construcción) se ha habilitado la fórmula de considerar -por parte de la empresa- como eventuales a la gran mayoría del personal que necesitan, con el fin de tenerlos contratados únicamente para el tiempo que interese a la em-

presa y poder despedirles prácticamente sin indemnización.

Así resulta que por Orden del Ministerio de Trabajo de 3.6.66 se clasifica al personal de Construcción - Obras Públicas en "interino", "eventual", "fijo de obra" y de "plantilla fija". Sólo el personal de "plantilla fija" puede considerarse equiparado en su status laboral al de otras ramas de la producción. Para conseguir tal condición deberá tener tres años de antigüedad o haber sido empleado en dos o más obras diferentes, aunque más correcto sería decir, "cuando la empresa le haya permitido estar trabajando en ella más de tres años seguidos", ya que en la casi totalidad de los casos de despido de trabajadores eventuales del ramo de la construcción es siempre a instancia de la empresa que tiene buen cuidado de no engrosar su personal de plantilla fija.

De este modo, y en virtud de la legislación laboral vigente, la inmensa mayoría de trabajadores del ramo de la construcción aunque lleven 20 ó 30 años trabajando, son considerados como trabajadores eventuales, lo que implica el poder ser despedidos con una pequeña indemnización (1 semana de salario cuando se haya trabajado de 6 meses a 1 año). Las empresas constructoras tienen así la facilidad de contar con un amplio mercado de mano de obra "eventual" que le ahorra el inconveniente de formalizar el des-

pido por escrito; juicio en Magistratura y una mayor indemnización.

Ni que decir tiene que esta situación está en abierta contradicción con la preocupación del Estado -declarada en 1938 en el Fuero del Trabajo- por garantizar al trabajador español una continuidad en el trabajo". Resulta un tanto paradójico comprobar que esta situación -al margen ya del contenido doctrinal de las Leyes Fundamentales- se sigue manteniendo legalmente a lo largo de 35 años, a pesar de considerarse injusta. A título de ejemplo, vamos a transcribir las palabras del Ministro de Relaciones Sindicales en la Clausura de la II Asamblea Nacional de Trabajadores, celebrada el 6 de diciembre de 1972:

"No es posible consentir que más de un millón de trabajadores vivan condenados a la interinidad permanente, que su antigüedad nazca cada mañana y muera cada noche. No podemos consentir tranquilamente que estos hombres del trabajo terminen su jornada pidiéndole a Dios que esta o aquella empresa gane un concurso para poder garantizarse el trabajo del día siguiente. Yo creo que es posible encontrar una fórmula para que lo que es trabajo se convierta en profesión, y lo que era profesión marginada se convierta en auténtica, dejando de ser el refugio para los sin oficio".

En cuanto a los trabajadores agrícolas, su situación ha sido secularmente la misma. El empresario contrata los trabajadores que necesita para una campaña concreta. Cuando esta termina, quedan automáticamente despedidos, sin que ello haya extrañado nunca a nadie.

En consecuencia podemos señalar que para un amplio porcentaje de la población/laboral española (agricultura y construcción) rige la más rígida y anacrónica -amén de injusta- ley de la oferta y la demanda, según la cual una empresa sólo emplea aquellos trabajadores que necesite en un momento determinado y se desprende de ellos cuando termina tal necesidad. (*)

Es evidente que desde el punto de vista social, la situación es de franca injusticia. Un trabajador -y menos aún si tiene una familia sobre sí- no puede estar viviendo en constante eventualidad, sin saber si una vez terminado ese "trabajo eventual" encontrará otro. Pero incluso desde el punto de vista puramente económico, la situación es injusta. Ninguna empresa tiene un producto a la libre disposición de un cliente determinado sin cobrar el correspondiente precio por tal servicio (el poder utilizar o alquilar el producto en cuestión en el momento y duración que lo necesite, sin cargar con él ni antes ni después de tal necesidad). Si el alquiler de tal producto es únicamente por una temporada determinada, podemos estar seguros que una empresa bien organizada habrá incrementado en el precio de alquiler para esa temporada los gastos de mantenimiento (e incluso el "lucro cesante") de ese producto para el tiempo en que su utilidad permanece inactiva. Si se trata de un producto u objeto cuya utilización o alquiler

(*) Independientemente de las peculiaridades ~~de las peculiaridades~~ del trabajo agrícola, con una discontinuidad e irregularidades en el ritmo de trabajo impuestas por la propia Naturaleza, hoy por hoy imposible de resolver. Es forzoso pues arbitrar aquí soluciones distintas a otras ramas de la producción.

se realiza a lo largo del año, con distintas alternativas, la empresa ya tiene calculado el precio que es necesario exigir para cubrirse de un mínimo de beneficio, incluso en el caso de que la demanda sea baja en un año determinado. En uno y otro caso, toda empresa habrá calculado ~~y incluido~~ en el precio los "gastos de amortización".

Pues bien, como quiera que en España en la contratación de la mano de obra -y sobre todo en la agricultura y ramo de la construcción- rige la ley de la oferta y la demanda, según el más puro liberalismo decimonónico, viene a resultar en la práctica que el trabajo no alcanza ni tan siquiera el concepto de mercancía por cuanto que las empresas no han de cargar sobre sí los "gastos de amortización" ni los consiguientes "gastos de mantenimiento". Dada la superabundancia de mano de obra no cualificada, simplemente tienen que contratar cuando lo necesitan y despedir cuando tal necesidad ha terminado. Tal como ya señalábamos más arriba, en los países industrializados (o "países capitalistas" si se prefiere) el mercado de trabajo no se deja a merced de la ley de la oferta y la demanda, ya que de muy antiguo se han percatado los trabajadores que en tal régimen de libertad, termina cediendo siempre la parte más débil en la negociación: el trabajador. En consecuencia, en dichos países, aunque aparentemente exis

ta una mayor libertad de contratación y despido, la gran diferencia estriba en que los empresarios en realidad vienen a pagar un doble salario: uno al trabajador (superior por supuesto a la media salarial en España) y otro al Sindicato correspondiente, que se encarga de hacerlo pasar al trabajador en forma de "seguro de paro" en aquellas fechas en que las empresas -haciendo uso de su libre facultad de despido- prescinden de sus servicios.

Es lamentable que el alto postulado proclamado en el punto III/6 del Fuero del Trabajo se haya reducido a un mero enunciado, con la única compensación de un 75% sobre la base de cotización (que no alcanza ni para cubrir el mínimo de una vida vegetativa), y por un plazo máximo de seis meses.)

El trabajo como garantía en la concesión de créditos.-

Fuero del Trabajo - IX/2.- "La honorabilidad y la confianza basadas en la competencia y en el trabajo constituirán garantías efectivas para la concesión de créditos".

El comentario a este importante punto de nuestras leyes fundamentales ha de ser necesariamente breve en razón a que hasta la fecha y desde 1938 muy poco es lo legislado para poder poner en práctica un postulado social de tanta trascendencia.

Al haber en nuestro sistema crediticio una división institucional entre crédito oficial y crédito privado, simplemente por lógica se puede ya descartar la existencia de ninguna norma legislativa que obligue al crédito privado a conceder créditos contra garantía "de la honorabilidad y la confianza basadas en la competencia y en el trabajo". El nuevo Estado, respetuoso siempre -y en primer lugar- con la propiedad privada nunca encontró el momento adecuado para que ésta cumpliera la función social que le viene impuesta por imperativo de las leyes fundamentales. Las excepciones las encontramos únicamente en las Cajas de Ahorro, quienes están obligadas por mandato legal (ver D. 31.1.1973 a destinar a obras sociales del 50 al 75% de sus beneficios, y un 30% de los depósitos de ahorro en préstamos sometidos a regulación especial: préstamos agrícolas, préstamos para construcción de viviendas subvencionadas; préstamos industriales para nuevas inversiones; préstamos sociales al Comercio; préstamos sociales para el acceso a la propiedad agrícola; préstamos sociales para el acceso a la propiedad inmobiliaria; préstamos sociales para conseguir autonomía laboral; préstamos especiales cuenta ahorro-vivienda, ahorro pesquero y ahorro-emigrantes.

A este respecto, y casi y título de anécdota curiosa, refiriéndonos concretamente a los préstamos sociales de acceso a la propiedad mobiliaria, conviene resaltar el hecho tan sorprendente de que la Banca privada cuando desea vender acciones de la

propia entidad a su personal (siempre en porcentaje minoritario con relación al total, por supuesto) solicite de las autoridades competentes (Banco de España y Ministerio de Hacienda) "... que para los préstamos que las Cajas de Ahorros concedan a los empleados del Banco en cuestión para la adquisición de las acciones emitidas por el mismo, alcance hasta el 90% del valor efectivo de los títulos..." (*). Nos preguntamos sorprendidos si es que existe alguna prohibición legal por la cual la Banca privada no pueda prestar dinero a sus propios empleados para la adquisición de sus propias acciones, o si no es otra cosa que la Banca privada coloca entre sus empleados la venta de una parte de sus acciones (en número suficientemente bien calculado como para que en ningún caso pueda representar un desequilibrio en el poder decisorio de la Empresa), siéndole además anticipado el 90% de su importe, de forma obligada, por la competencia: las Cajas de Ahorros.

Respecto al crédito oficial, la única disposición de carácter taxativo que hemos encontrado, dirigida al ciudadano español de forma indiscriminada, es la insertada en las dos Ordenes Ministeriales de fecha 24.3.72 que paralelamente dictaron los Ministerios de Hacienda y Vivienda. Como quiera que en el capítulo de "Vivienda" de esta tesis ya se comenta ampliamente, vamos a limitar

(*) Tomado de las resoluciones del Ministerio de Hacienda de fecha 5.3.73 y 27.6.73 respecto a emisiones de acciones del Banco Atlántico y Banco Popular Español respectivamente.

nos aquí a transcribir el texto del párrafo que resulta ser idéntico en ambas disposiciones:

"c) Suplencia del Banco de Crédito a la Construcción.- En aquellos casos en que los promotores o compradores acrediten la imposibilidad de obtener de las Cajas de Ahorros los préstamos anteriormente establecidos, podrán solicitarlos del Banco de Crédito a la Construcción en las condiciones fijadas por la presente Orden ministerial."

También es lo cierto que, según se puede ver, el texto dice: "... se puede solicitar...", lo cual no es lo mismo a decir "... se concederá..." Indudablemente preferimos los términos en que está redactado el punto IX/2 del Fuero del Trabajo.

Las facilidades o mejor el acceso al crédito oficial se obtiene no por la condición de ser un trabajador honesto y competente, como se perseguía en el Fuero del Trabajo, sino mediante la actividad laboral concreta que desarrolle el interesado si coincide con las ramas en que se haya subdividido el crédito oficial, v. gr. Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito a la Construcción, Banco de Crédito Industrial (que ejerce también las funciones atribuidas al Crédito Social Pesquero) y Banco Exterior de España, en el cual, a pesar de no ser entidad oficial de crédito, es mayoritaria la participación pública en su capital social y está obligado por la Ley de 19.6.71 a "dirigir sus actividades a las operaciones relacionadas con el comercio exterior y especialmente a las de crédito a la exportación".

Lo que más se acerca a nuestro juicio al espíritu y a la letra de la Declaración IX del Fuero del Trabajo es la Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de mayo de 1969 por la que se regula la concesión de créditos laborales del régimen general de la Seguridad Social. En virtud del art. 53/1 de la Ley de Seguridad Social del 21.4.1966, entre las finalidades de carácter social, a las que debe responder la inversión de fondos destinados al cumplimiento inmediato de las obligaciones reglamentarias, se encuentra la concesión de créditos a los trabajadores encuadrados en las Mutualidades Laborales.

Clases de créditos laborales.- Productivo o de vivienda, según esté destinado a desarrollar nuevas fuentes de ingreso para el trabajador o a la adquisición de una vivienda.

Garantía.- El texto del art. 4 de dicha Orden Ministerial que citamos a continuación coincide casi plenamente con el del Fuero del Trabajo:

"El crédito laboral tiene como fundamental garantía personal la honorabilidad del trabajador, basada en su competencia, laboriosidad y sentido de la responsabilidad".

Cuantía.-

"Los créditos laborales tendrán una cuantía mínima de 10.000 pesetas y un tope máximo de 65.000 pesetas los productivos, y de 100.000 pesetas los de vivienda.

La cuantía de los créditos deberá ser en todo caso múltiplo de 5.000 pesetas."

Tipo de interés.— 4% anual, en el que va incluido un 0,50% para liberación de la deuda pendiente de pago en caso de fallecimiento del beneficiario.

Condiciones.— Para la obtención de estos créditos laborales se exige al beneficiario entre otras condiciones, haber cubierto un periodo mínimo de cotización efectiva de 700 días en los siete últimos años.

El grave inconveniente de estos créditos es bien patente: no sirven para resolver los problemas a que van destinados, en razón a la exigua cuantía de los préstamos. Evidentemente, estos importes máximos están calculados sobre un salario mínimo, es decir pensando en la amortización del préstamo más que en la solución del problema. Por ello, no han sido calculados sobre el coste real de la vida. Con 100.000 pts. no se puede adquirir en España ninguna vivienda que merezca tal nombre, al menos en ninguna ciudad. Con 65.000 pts. difícilmente puede un trabajador desarrollar "nuevas fuentes de ingresos". Hasta la propia Banca privada, que no se recata de proclamar su objetivo de conseguir un máximo beneficio al dinero invertido, concede créditos de mayor cuantía a trabajadores que puedan demostrar un mínimo de seguridad y continuidad en su empleo. Tales créditos se conceden sin necesidad de invocar ningún pretendido fin social, v.gr. para la adquisición de un automóvil. Inútil decir que, por supuesto, las

Cajas de Ahorro conceden con mayor largueza créditos personales. En el caso concreto de ir destinados a la adquisición de vivienda, y mediante préstamos hipotecarios, puede llegarse a 800.000 pts. con un plazo de amortización de 15 años.

En conclusión podemos decir que el art. 4 arriba citado refleja exacta y concretamente el objetivo perseguido por el legislador en 1938, pero que a continuación el art. 5, al establecer unos importes máximos tan exigüos, viene a dejar sin efecto el cumplimiento de lo expuesto en el Fuero del Trabajo. De otro lado, añadir que la Orden ministerial en cuestión limita más el campo de los beneficiarios que el Fuero del Trabajo. En efecto, dicha Orden establece los créditos laborales para trabajadores encuadrados en Mutualidades Laborales y con un mínimo de cotización efectiva. El Fuero del Trabajo, sin embargo, es más amplio y no expresa que el trabajador precise haber estado cotizando en una Mutualidad o entidad similar para poder demostrar su honorabilidad y competencia.

BIBLIOGRAFIA

- DEL PESO Y CALVO, Carlos: Legislación Laboral Básica
Madrid, Facultad de Derecho, 1970
- MINISTERIO DE TRABAJO: Tres años de política laboral (1970-1972)
Madrid, Ministerio de Trabajo, 1973
- BAYON CHACON Y PEREZ BOTIJA: Manual de Derecho del Trabajo
Madrid, M.Pons, 1966
- PEREZ BOTIJA, E.: Derecho del Trabajo. Madrid, Tecnos, 1957
- BAYON CHACON, G.: La autonomía de la voluntad en el Derecho del Trabajo. Madrid, Tecnos, 1955
- O.I.T.: Código Internacional del Trabajo. Ginebra, O.I.T. 1957
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: España. Anuario estadístico 1973. Madrid, INE, 1974

EMPRESA

El tema de la Empresa es de importancia capital para valorar la dimensión social de la legislación del Nuevo Estado surgido en 1936. Enlaza muy directamente con el tema "Trabajo", ya que la mayor parte de la población activa española desarrolla su actividad laboral en el seno de una empresa. (Los asalariados representan en 1972 el 64,2% del total de la población activa, según datos del Ministerio de Trabajo; v. "3 años de política laboral 1970-1972", p. 26).

En nuestras Leyes Fundamentales encontramos efectivamente las grandes directrices o líneas maestras que los legisladores trazaron para que sobre ellas discurrieran las empresas españolas. Pero tal como ocurre en otros temas ya tratados, encontramos un enorme desfase entre el espíritu y la letra de nuestras Leyes Fundamentales y la legislación que con gran lentitud ha ido apareciendo a lo largo de estos últimos 35 años regulando la creación, existencia y funcionamiento de las empresas, refiriendonos, por supuesto, esencialmente a su aspecto social. También aquí debemos añadir que paradójicamente el espíritu y la letra de nuestras Leyes Fundamentales respecto a este punto tiene un contenido social más avanzado que la legislación aparecida poste-

riormente, pese a que, en buena lógica, lo más moderno debería ser lo más avanzado y no al contrario.

Declaraciones VIII/1, 2 y 4 del Fuero del Trabajo (1938):

"1. El capital es un instrumento de la producción.

2. La Empresa, como unidad productora, ordenará los elementos que la integran en una jerarquía que subordine los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común.

4. El beneficio de la Empresa, atendido un justo interés del capital, se aplicará con preferencia a la formación de las reservas necesarias para su estabilidad, al perfeccionamiento de la producción y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores".

Declaración XI de la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958):

"La Empresa, asociación de hombres y medios ordenados, a la producción, constituye una comunidad de intereses y una unidad de propósitos. Las relaciones entre los elementos de aquella deben basarse en la justicia y en la recíproca lealtad, y los valores económicos estarán subordinados a los de orden humano y social.

Art. 26 Fuero de los Españoles (1945):

"El Estado reconoce en la Empresa una comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas, y proclama, por consecuencia, el derecho de estos elementos a participar en los beneficios.

El Estado cuidará de que las relaciones entre ellos se mantengan dentro de la más estricta equidad y en una jerarquía que subordine los valores económicos a los de categoría humana, al interés de la Nación y a las exigencias del bien común".

En realidad, ya la Declaración VIII/1 del Fuero del Trabajo ("El capital es un instrumento de la producción") bastaría pa-

ra transformar el concepto y estructura de la empresa, caso de que este punto se viera traducido en normas jurídicas concretas.

Sin embargo, la legislación vigente no vertebró esta Declaración del Fuero del Trabajo, sino que por el contrario adjudica a la representación del capital el papel de propietario de la empresa, siendo el caso más extendido el régimen jurídico de las sociedades anónimas (Ley 17 julio 1951), pasando realmente el factor trabajo a ocupar un valor instrumental. En efecto, el conjunto de accionistas (aportadores del capital a la empresa) constituyen la Junta General, órgano supremo de la sociedad con facultades para nombrar y destituir a los administradores de la empresa. Como es lógico, el administrador o administradores rinden cuentas de su gestión ante la representación del capital, los accionistas, ya que estos los nombran con el único fin de proteger sus intereses, mejor dicho de proporcionarles el mayor rendimiento económico al capital invertido. Por la misma razón, es lógico que los administradores de la sociedad no esten obligados a rendir cuentas a los representantes del factor trabajo, ya que estos carecen de facultades para nombrarlos o destituirlos. De igual modo, y a pesar de la Declaración VIII/3 ("La dirección de la empresa será responsable de la contribución de esta al bien común de la economía nacional"), los administradores de una sociedad

mercantil tampoco rinden cuentas de su gestión ante los poderes públicos para demostrar si las actividades de la empresa han contribuido al bien común de la economía nacional, ya que no hay nada legislado al respecto. La única división existente es la de negocios lícitos o ilícitos, sobre la base de un cada vez mayor liberalismo económico.

La Declaración VIII/4 del Fuero de los Españoles ("El beneficio de la empresa, atendido un justo interés del capital...") es una lógica consecuencia de la anterior premisa al considerar al capital como un instrumento de la producción. Corresponde a la teoría sindicalista de la empresa de que al capital le corresponde únicamente un justo interés (que será tanto más elevado cuanto mayor sea el riesgo a que esté expuesto) y nunca el poder de propiedad -y consiguientemente de dirección- de la empresa. Estas dos declaraciones del Fuero del Trabajo se oponen pues al régimen jurídico de sociedades anónimas actualmente en vigor que conciben la empresa de acuerdo con los cánones clásicos del sistema capitalista, según el cual el capital no tiene un mero valor instrumental, sino por el contrario un valor preponderante, de donde emanan los órganos de decisión y dirección de la empresa.

Con lo expuesto, queda dicho también que no se cumple dentro de la empresa española la jerarquía de valores en que tanto insisten nuestras Leyes Fundamentales: subordinación de los valo-

res economicos -o de orden instrumental- a los de orden humano y social (cfr. Fuero del Trabajo III/4; VIII/2 y Declaración XI Ley Principios del Movimiento Nacional).

También es necesario advertir que la Declaración XI de la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) ya no expresa tan claramente como el Fuero del Trabajo (1938) cual es la doctrina del Nuevo Estado respecto a la Empresa, sino que parece querer establecer una "confusión paritaria" al hablar de una asociación de hombres y medios, cuando la realidad es que se trata de elementos no homogéneos; "constituye (la empresa) una comunidad de intereses y una unidad de propósitos". Si se refiriese a las personas que integran la empresa -directivos y demás trabajadores- encajaría en el espíritu del Fuero del Trabajo, pero está claro que el texto está redactado pensando en la dicotomía antes señalada de hombres y medios, es decir trabajadores y capital si bien en su última parte vuelve a enlazar con el espíritu y la letra del Fuero del Trabajo, cuando indica: "... y los valores economicos estarán subordinados a los de orden humano y social".

Bastaría pues la simple confrontación del Fuero del Trabajo -por tomar la Ley Fundamental más antigua -1938- con la Ley de Sociedades Anónimas 1951 para percatarnos de la discordancia existente sobre el tema de la "Empresa" entre los postulados de

nuestras Leyes Fundamentales y la legislación vigente. En nuestra opinión, no es necesario citar otro tipo de empresas cuyo ordenamiento jurídico sea distinto al de las sociedades anónimas y cuya estructura, funcionamiento y fines se ajuste más al espíritu del Fuero del Trabajo como es el caso de las cooperativas. Damos por sentado que nuestra legislación también regula la formación de otro tipo de empresas pero simplemente con el hecho de que se puedan fundar sociedades anónimas es suficiente para poder burlar las normas programáticas de las leyes fundamentales.

Incluso, si se quiere, no sería ni siquiera necesario entrar en examen de la legislación vigente sobre el régimen jurídico de las sociedades mercantiles en España, puesto que en el capítulo correspondiente a "trabajo" ya hemos podido comprobar la facultad de que disponen los empresarios para despedir libremente a su personal quedando reducido el problema a la cuantía de la indemnización en caso de despido improcedente. Por contra, ni la Ley de Contrato de Trabajo -ni otra anterior o posterior- prevé la posibilidad de que los trabajadores o sus representantes puedan destituir al empresario o administrador, con o sin indemnización, facultad reservada también al representante del capital.

No obstante, creemos interesante examinar la legislación que se ha ido produciendo respecto a la empresa, sobre todo para comprobar que sólo son concesiones muy marginales para los trabajadores y que en modo alguno alcanzan los postulados declarados en 1938.

Jurados de Empresa.— Por Decreto de 18 agosto de 1947 se crean los Jurados de Empresa, si bien hasta el 11 sept. 1953 no se aprueba el correspondiente Reglamento regulando su funcionamiento.

Por el enorme retraso con que se produce la promulgación de estos Decretos podría pensarse que los Jurados de Empresa venían a suponer una profunda transformación en la vida laboral, llenando la laguna legislativa existente (o si se prefiere, la discordancia existente entre las Leyes Fundamentales y el régimen jurídico de sociedades mercantiles). Sin embargo, basta con la simple enumeración resumida de las funciones encomendadas a los jurados de Empresa para percatarse de que no resuelve el problema:

Art. 2 del Decreto 18.8.47.— a) Proponer a la Dirección...

b) Comprobar el cumplimiento ... c) Estudiar y proponer ...

d) Conocer e informar ... e) Ser informado ... f) Conocer sobre...

g) Informar ... h) Informar las propuestas ... i) Intervenir en...

j) Designar los representantes del personal ... en los Economatos

k) Emitir informe ... l) Conocer ... m) Proponer ... n) Proporcionar cauce adecuado ... o) Informar e intervenir ...

Por si quedase alguna duda de la labor meramente auxiliar, de carácter informativo y consultivo, pero en ningún caso vinculante o decisorio respecto a los representantes del capital, únicos y verdaderos propietarios de la Empresa, y en su consecuencia quienes nombran a las personas que la dirigen, está el art. 4 de dicho Decreto: "Los Jurados de Empresa serán presididos por la persona que a este efecto designe el Consejo de Administración... De este modo, no es de extrañar que a las tareas meramente auxiliares que hemos visto asigna el citado decreto, se añada una última, harto elocuente: "p) Cualquier otra función que le sea encomendada por el presidente del Jurado".

A pesar de todo ello, durante siete años queda paralizado el referido Decreto, explicándonos las razones en el preámbulo del Decreto de 11.9.1953:

"Este Ministerio de Trabajo, de acuerdo con el Gobierno, ha estimado que una serie de circunstancias emergentes de distinto carácter, entre las que figuraban principalmente, la anomalía económica en que la Nación venía desenvolviéndose por causas imprevisibles, aconsejaba no poner en marcha un instrumento tan delicado y de tanta novedad política como los Jurados de Empresa que no podían exponerse a un fracaso por su prematuro establecimiento".

De todos modos, aún cuando el citado preámbulo continúa diciendo que se marcha hacia la normalidad económica y que en-
tretanto (1953) los trabajadores se encuentran capacitados pa-
ra participar en determinaciones y deliberaciones ... se cree
necesario todavía -para quitar todo asomo de duda o suspicacia
sobre quien es el propietario de la empresa y quien la gobierna-
encabezar el Decreto de 11.9.53 con unas disposiciones genera-
les, dejando bien sentado que los Jurados de Empresa son "entidades
de armonía laboral" para la "convivencia en el seno de la
Empresa" (art. 1º) y que en ningún caso podrán actuar en menos-
cabo de las funciones de dirección que corresponden al jefe de
la misma ... (art. 2º) (... y designado por los representantes
del capital, añadimos nosotros, ante el cual es responsable, y
no ante el Estado, como eufemísticamente añade el citado art. 2º
para justificar quizás este omnímodo poder que se le reconoce).

De todos modos, y para seguir insistiendo en la misma lí-
nea, el art. 11 dice: "Será presidente el propietario de la Empr
sa, gerente o persona en quien aquella delegue..."

Sin necesidad de entrar en más detallado análisis respec-
to a los dos Decretos citados que crean y regulan los Jurados de
Empresa, se puede afirmar que en absoluto desarrollan los postu-
lados proclamados en las normas de rango fundamental arriba transg

critas. En todo caso nos inclinamos a pensar que la creación de los Jurados de Empresa realiza -pero sólo en parte- la Declaración III/7 del Fuero del Trabajo:

"La Empresa habra de informar a su personal de la marcha de la producción en la medida necesaria para fortalecer su sentido de responsabilidad en la misma, en los términos que establezcan las leyes".

Aunque también cabe afirmar que "strictu sensu" la realiza en su totalidad, ya que en ella sólo se obliga a la Empresa a informar al personal de la marcha de la producción "... en la medida necesaria para fortalecer su sentido de la responsabilidad ... y en los términos que establezcan las leyes".

Cogestión.- En 1962 (B.O.E. 23.7.1962) se dicta una Ley sobre participación del personal en la administración de aquellas empresas que adopten la forma jurídica de sociedades, y que en consecuencia "estén administradas por Consejos u organismos similares, designados en todo o en parte por los poseedores del capital social aparte de contar con más de 500 trabajadores y que hayan transcurrido tres años desde la fecha de su creación. Cuando más adelante, en su art. 1º, leemos que la proporción de la representación de los trabajadores respecto a la de los representantes del capital es de uno a seis (o por fracción superior a

tres) casi huelga seguir leyendo el resto del articulado de la Ley. Es limitar en realidad el papel del representante o representantes de los trabajadores a escuchar y -a lo sumo- ser escuchado, pero nada más. Los representantes del capital siguen detentando el poder decisorio -directa e indirectamente- en la Empresa, pese a que la Declaración VIII/1 del Fuero del Trabajo sólo le asigna un valor instrumental.

No obstante, y al igual que ocurrió con el Decreto de 18.8.1947 sobre Jurados de Empresa, esta Ley mal llamada por algunos de Cogestión, ha de esperar tres años antes de que se dicten las normas para su desarrollo y aplicación (Decreto 2241 1965, de 15 de julio). Sobre la importancia o alcance de lo establecido en estos dos antedichos decretos sobre Jurados de Empresa y Cogestión, nos referiremos más tarde en nuestro comentario resumen del capítulo.

Responsabilidad del empresario.- Declaración VIII/3 del Fuero del Trabajo: "La dirección de la empresa será responsable de la contribución de ésta al bien común de la economía nacional".

Hemos de insistir que no hay nada legislado al respecto. En la empresa privada, la dirección responde antes los propietarios de la misma (los representantes del capital) y no preci-

samente de la mayor o menor contribución de la empresa "al bien común de la economía nacional", sino del mayor o menor beneficio económico obtenido.

Tanto este punto de nuestras Leyes Fundamentales como el otro extremo ya antes apuntado de subordinar los valores económicos a los de orden humano y social" tienen su reflejo -de forma negativa- en las disposiciones vigentes sobre suspensión o cese de actividades en las empresas y sobre reducciones de personal, que examinaremos brevemente a continuación:

Por el Decreto de 26.1.44 toda empresa que quisiera suspender o cesar en sus actividades -o reducir su plantilla- "habrá de obtener la previa autorización de los organismos competentes del Ministerio de Trabajo ..." (art. 1º). Es decir, las autoridades laborales habían de conocer previamente las razones de la Empresa para cesar en sus actividades y consiguientemente aumentar el número de parados. En el texto del Decreto no encontramos ningún artículo estableciendo las razones por las que se autorizará o se denegará a la empresa el cierre o suspensión de la misma. Nos inclinamos a pensar que se buscaba una fórmula de previo aviso al Ministerio de Trabajo proporcionándole el margen de tiempo necesario para prever cualquier contingencia grave si se tratase de grandes empresas o, por razones de coyuntu-

ra económica, una especie de "lock-out" en cadena. De todos modos, suponía un útil instrumento en manos de las autoridades laborales para frenar en alguna medida la libre -casi libérrima- autonomía de los representantes del capital respecto a la suerte que pudieran correr los trabajadores de sus empresas. En este sentido, el art. 5º les impone la obligación de una indemnización:

"En los casos de autorizarse por los Organismos citados la suspensión o el cese en sus puestos de la totalidad o parte de los trabajadores de una Empresa, o cualquier otra modificación del contrato laboral existente, una vez firme la resolución, quedará a salvo el derecho de aquellos a percibir una indemnización, que fijará el Magistrado y que no podrá ser inferior a quince días ni exceder del importe de un año de sueldo o jornal".

Se ve claramente que quien redactó el texto de este Decreto -percatándose quizás de la ausencia de normas legales que obliguen a la dirección de la Empresa a anteponer a las razones económicas las de carácter humano y social- prefiere hablar a los empresarios en su mismo lenguaje y les previene por medio de este art. 5º que entre las ventajas e inconvenientes de tipo económico a tener en cuenta a la hora de plantearse el cierre definitivo de la empresa deberán incluir el capítulo de indemnizaciones al personal (dejando de propósito un amplio margen

de criterio al Magistrado para fijar la indemnización debida: de 15 días a 1 año).

Como lógica consecuencia de la filosofía que informa el Plan de Estabilización, aparecen los Decretos 2082/1959 y 250/1960 junto con las Ordenes del 11.12.59; 9.3.60 y 27.11.62. Sin necesidad de examinarlas "in extenso" vamos a destacar algunas facetas muy definatorias: Art. 1º del Decreto 2082/1959 de 26 noviembre:

"Cuando la autorización concedida a una Empresa para reducir, suspender o cesar actividades con arreglo al Decreto de 26 de enero de 1944, se base en dificultades de orden económico, en lugar de aplicarse al régimen de indemnizaciones establecido en el párrafo primero del artículo 5º de dicho Decreto y en los 110 y 111 del de 4 de julio de 1958, se asignará a los trabajadores afectados -siempre que sean fijos o de plantilla o se hallaren afiliados a los Seguros Sociales unificados con seis meses como mínimo de antelación- un subsidio de paro, cuyo importe será del 75 por 100 del salario base para cotización de dichos seguros, incrementado con el mismo porcentaje del Plus Familiar, calculado por los promedios correspondientes al año inmediatamente anterior a la fecha de su seguridad social. El Subsidio se percibirá en tanto dure la suspensión o el cese hasta el plazo máximo de seis meses, contados desde el día en que quedó firme la autorización de despido. Dicho plazo será de un año cuando por dificultades especiales ..."

Art. 1º Orden de 11.12.1959:

"A efectos de aplicación de las presentes normas, se consideraran causas justificadas de las dificultades producidas

por situaciones coyunturales economicas, a que se refiere el art. 1º del Decreto 2082/1959, las siguientes: defectos de estructura, inadecuadas provisiones de materias primas, mala situación financiera y demás de análoga naturaleza, que, a juicio de la Empresa, aceptado en el expediente por la Autoridad laboral, exijan la reducción, suspensión o cese que se solicita."

Como se puede comprobar, está en abierta contradicción con el espíritu y la letra del Fuero del Trabajo. La representación del capital, no sólo detenta ya unas facultades omnímodas en cuanto a poder de dirección sino que tampoco responde de su gestión, excepto ante los accionistas y propietarios. Para evitarle el proceso lento del despido uno por uno de sus trabajadores y el consiguiente gasto economico de la indemnización, cuando no encuentre ninguna de las amplias causas de despido que le facilita el art. 77 de la Ley de Contrato de Trabajo, tal como ya hemos visto en el anterior capítulo, los poderes públicos le facultan para el despido masivo con cargo a la Seguridad Social, es decir a las arcas del Estado, admitiéndose como causa justa razones tan poderosas y tan claras para cerrar una empresa y quedar eximido de toda indemnización, como inadecuadas provisiones; "mala situación financiera ..."; "defectos de estructura ...". Es decir, a un empresario basta con demostrar que ha sido un mal empresario para que se le admita el

dejar en paro a su plantilla de trabajadores y en lugar de obligarsele -como en el anterior Decreto de 26.1.1944- a pagar una indemnización a cada uno de los trabajadores, es el Estado quien paga el seguro de desempleo si bien de forma muy limitada (75% sobre salario base, durante seis meses). Ni que decir tiene que en ningún momento se tiene en cuenta si a la mala situación financiera a que haya llevado la Empresa la imprevisión o inaptitud del empresario, ha precedido unos años de elevados beneficios, declarados o no.

Quedan así sancionados legalmente una serie de principios básicos del "empresarismo": la empresa es una máquina de hacer dinero. El propietario de la máquina es el capital. Cuando la máquina deja de producir dinero, se liquida. El empresario -el representante del capital- se inhibe de la suerte que puedan correr los trabajadores, incluso en el caso de que anteriormente hayan producido elevados beneficios al capital. Las ventajas de la buena marcha de una empresa corresponden por entero al empresario (al capital), salvo una mensualidad a pagar al personal en concepto de "paga de beneficios". Los inconvenientes de la marcha de la empresa, concretamente indemnizar a los trabajadores de una Empresa, corresponde al Estado, incluso aunque se demostrase que las causas son imputables a una

deficiente administración o imprevisión de los representantes del capital.

Quizás alguien pueda argumentar que ésto es lógico y normal en un regimen de libre empresa, tal como funciona en los demás países occidentales. Si alguien piensa así, unicamente recordarle una importante diferencia entre la libre empresa de dichos países y de España. En Bélgica, Alemania, etc. el trabajador en paro percibe un verdadero seguro de desempleo, más que suficiente para cubrir las necesidades de su familia, y por supuesto durante el tiempo necesario hasta que encuentre un nuevo puesto de trabajo, en tanto que aquí sólo es el 75% de la base de cotización (recordemos, Pts. 5.600 mensuales para un jefe administrativo) y durante seis meses. También añadir que en los demás países que nos pueden poner de ejemplo los empresaristas españoles, las posibilidades de empleo son, con mucho, superiores a las de España en todos los niveles, como también son muy superiores -porcentual y realmente- los importes satisfechos por las empresas a la Seguridad Social por cada trabajador empleado en la Empresa.

A título de comentario quisieramos añadir que los creadores y gestores del Plan de Estabilización vienen a caer, a nuestro juicio, en una especie de panteísmo empresarial. Su oh-

jetivo es sanear la economía española mediante el saneamiento y fortalecimiento de la empresa. Del mismo modo que los partidarios del panteísmo estatal ("estatalismo") no dudan en sacrificar al valor del Estado los valores individuales, los partidarios del panteísmo empresarial ("empresarismo") no dudan en sacrificar en favor de la buena marcha de la empresa la suerte que pueda correr la vida de los trabajadores, individualmente considerados. Unos y otros olvidan que el "hombre es el sistema" o si se quiere, que "el hombre es la medida de todas las cosas creadas". Crear un Estado fuerte o una Empresa fuerte es algo que, a la larga, beneficia al súbdito y al trabajador respectivamente, pero antes debería estudiarse lo que esto cuesta al "beneficiario", es decir a la gran masa de la población. Los "estatalistas" o panteístas del Estado no reparan en sacrificios -de la población- para lograr su objetivo de conseguir un Estado fuerte (caso de regímenes comunistas). Los "empresaristas" o panteístas de la Empresa no reparan tampoco en sacrificios de los trabajadores para lograr su objetivo de una Empresa fuerte. Uno y otro objetivo a nuestro juicio puede ser elogiable o inmoral, dependiendo de un importante factor: si el sacrificio es voluntario o forzoso. Lamentablemente, uno y otro tipo de panteísmo

(el estatal y el empresarial) coinciden en que llevan a cabo sus objetivos marcados al más claro despotismo ilustrado, sin previamente tomarse la molestia de ganarse las voluntades de los beneficiarios hipotéticos -y a largo plazo- víctimas -reales, no hipotéticas, y a corto plazo- de sus respectivos planes.

No es aquí lugar para enumerar la interminable sucesión de víctimas, sangre, sudor y lágrimas que ha costado hasta lograr un "Estado fuerte" en la URSS o en otros países bajo régimen comunista, con su secuela de deportaciones, fusilamientos masivos o supresión de las más elementales libertades individuales aunque hoy, quienes sobrevivieron a todo ello y las nuevas generaciones se sientan orgullosas de él. Tampoco es ocasión aquí de recoger en detalle un balance del coste del Plan de Estabilización no respecto a las Empresas, sino hacia los trabajadores, con su secuela de paro y emigración masiva (no forzosa, pero si forzada) y las consiguientes lógicas derivaciones, prostitución juvenil, abandonos de familia, separaciones matrimoniales, etc.

No nos resistimos sin embargo a hacer señalar que el factor antes citado, es decir el carácter de voluntariedad; el

respeto a la libertad del sujeto a quien se pretende beneficiar ha sido tenido en cuenta en los Planes de Desarrollo que siguieron al Plan de Estabilización, aunque sus creadores y realizadores, consecuentes con su filosofía "empresarista", al tomar como base o protagonista directo a la Empresa, se han cuidado de respetar la libertad del empresario y por ello los Planes de Desarrollo son indicativos.

Ignoramos si existen otros argumentos justificativos de la filosofía "empresarista" (y esto no por ignorancia culpable, añadimos, puesto que hemos intentado acercarnos lo más humilde y repetuosamente posible a las fuentes, con ánimo de contrastar opiniones, aunque sin ningún resultado, quizás porque al ser sus autores y realizadores consecuentes con su doctrina no resultamos ser interlocutores válidos, al carecer de la condición de empresarios, sino meros sujetos pasivos, beneficiarios hipotéticos en última instancia de los planes de estabilización y desarrollo empresarial). De todos modos queremos anticiparnos a un posible argumento por su parte. El de considerar la Empresa como una macro-magnitud de los trabajadores. Es decir, que beneficiando a la empresa se benefician directamente los trabajadores. Tal argumento sería válido en un régimen ju-

rídico de empresas sindicalistas, donde fuesen propietarios de las mismas los propios trabajadores, entendiendo por tales a todo personal directivo, técnico y auxiliar de la plantilla de una empresa, pero en el régimen jurídico de sociedades anónimas beneficiar a la empresa es beneficiar en primera instancia a una micro-magnitud de la población española, y luego indirectamente -y por supuesto no en igual proporción- a la población asalariada.

La filosofía del "empresarismo" sintoniza perfectamente con la Ley de Sociedades Anónimas de 1952, cuyo art. 150 determina, entre otras, como causa suficiente para disolver una sociedad "por acuerdo de la Junta General..." es decir, por voluntad de los representantes del capital (para lo cual el Decreto de 26.1.1944 suponía un obstáculo). Ni que decir tiene que el empresarismo en nada tiene que ver con los ideales que inspiraron el Fuero del Trabajo.

Iniciativa privada.-

Fuero del Trabajo. Declaración XI/4: "En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación".

Principios del Movimiento Nacional, Principio X: "... La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado".

Es este un capítulo que define ideológicamente a un Estado. Dado que el Fuero del Trabajo se redactó y se publicó en plena guerra (1938) y España se hallaba dividida en dos bandos, el Gobierno Nacional quiso explicar tanto a los españoles bajo su jurisdicción como a los españoles del otro lado lo que se pretendía en el futuro después de ganar la guerra.

Respecto a los trabajadores les explicaba el Fuero del Trabajo que el nuevo Estado era distinto a como lo pintaba la propaganda de la España republicana: "grupo reaccionario, coalición de militares, terratenientes, curas y banqueros" que se querían tomar revancha de las expropiaciones de la República, volviendo a la situación anterior a 1931, o más reforzada todavía en lo que respecta a las relaciones patrono-obrero.

Sin embargo, cabía el temor de que al explicar los derechos de los trabajadores y prometerles una decidida acción protectora por parte del nuevo Estado, el grupo empresarial -cuyo apoyo decidido e interesado al Alzamiento Nacional nadie podía poner en duda- quedase malparado o aguardase con mucho recelo el final victorioso de la guerra. Es por ello quizá que en el mismo Fuero del Trabajo, se incluye un capítulo último, el XI, que va más allá de la propiedad privada: la iniciativa privada.

En el Fuero del Trabajo el nuevo Estado se compromete a no hacer la competencia al capitalista particular. Es una especie de "pacto" que se firma entre el Estado y el Capital privado. No obstante, esta abstención por parte del nuevo Estado no es absoluta, no podía serlo dado el carácter nacionalista con que nace. Lo curioso es que el artículo se define por vía negativa esto es el Estado se compromete a "no ser empresario" dice la Declaración XI/4 "sino cuando falte la iniciativa privada" (una condición que luego comentaremos) "o lo exijan los intereses supremos de la Nación".

En cuanto al condicionado primero "cuando falte la iniciativa privada" vemos que el Estado se coloca en un plano de subsidiariedad.

El comentario que podemos hacer a la vista de este capítulo es que si bien la parte general y fundamental del Fuero del Trabajo (una autentica carta magna del trabajador; una erradicación total de los abusos contra el trabajador -el débil- por parte del fuerte -el empresario) no se han cumplido y por lo que exponemos en el capítulo "Trabajo" de este pequeño estudio sólo se han llevado a cabo en una forma mínima, lo cierto es que en cuanto al "apéndice" dedicado a los empresarios (título XI) el pacto se ha cumplido sobradamente por parte del Estado.

El ejemplo más claro y palpable lo tenemos en el I.N.I. En los años de escasez y de rentabilidad asegurada en sectores "tradicionales", la iniciativa privada en España brillaba por su ausencia, en múltiples sectores de rentabilidad hipotética o mejor dicho, que incluían riesgo, ese factor tan esencial, de labios hacia afuera, de nuestra clase empresarial. Por necesidades de la economía nacional (es decir cumpliendo doblemente las excepciones que figuran en la Declaración XI/4 "1"... cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses supremos de la Nación") el Estado emprende en el campo industrial y de servicios una serie de realizaciones con la aquiescencia del capitalista español ~~xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx~~ ~~xx~~, dado que de antemano sabe lo nada rentable de tales realizaciones. El Estado, sin embargo, las acomete, de un lado porque su política de autarquía económica (en buena parte impuesta por la actitud de las potencias vencedoras de la II Guerra Mundial hacia España) lo exige, y de otro lado porque es necesario aliviar el agobiante paro laboral.

Como queda dicho, estas realizaciones no interesan al capitalismo español. Sin embargo, tan pronto empiezan las empresas nacionales a producir beneficios se alzarón las voces representativas de la "iniciativa privada" que recordaban insistente

mente el caracter de subsidiariedad por parte del Estado proclamado en las Leyes Fundamentales, lo cual no impide naturalmente que se haga la debida distinción entre privatizar las empresas nacionales rentables y estatizar las empresas privadas no rentables -hoy, no en 1945, por ejemplo- es decir que el Estado se haga cargo de aquellas empresas con pérdida y sin posibilidad de recuperación.

Por supuesto no existe ley ninguna por la que se pueda pedir cuentas al empresario qué empleo hizo de esa inhibición del Estado y de ese poder omnímodo del empresario respecto a la dirección de la empresa, a pesar de que el conjunto de empresas y cada una en particular forma parte del patrimonio de la nación, mayormente aún cuando empresas de la industria extractiva de la minería del carbón por citar algo concreto -y a HUNOSA por señalar todavía más concretamente (1)- se dedican a algo que ineludiblemente forma parte de la riqueza del país.

Simplificado el caso, el empresario español invoca el "pacto" o compromiso del Estado desde su nacimiento de que "no será empresario, sino cuando ..." si se trata de un negocio que es rentable. Por el contrario, invoca el carácter social del Es-

(1) Cuyas pérdidas en el ejercicio de 1972 fueron de 4.000 millones habiendo sido en años anteriores todavía más elevadas.

tado; obligación por tanto de no dejar desamparadas a un número determinado de familias españolas, cuando se trata de una empresa con balances negativos cada año y sin posibilidad de recuperación. (A título de ejemplo transcribimos unas palabras del Presidente de Hunosa al diario "Arriba" en 17.4.73:

"... Y, sobre todo, no hay que olvidar que Hunosa se ha encontrado con unas explotaciones muy anticuadas, que exigen su modernización; con unas minas mal organizadas, que han necesitado una reestructuración en todos los niveles".

Antes de agotar los porcentajes exigidos por la Ley de Sociedades Anónimas para poder declarar la liquidación de la empresa, pasan la oferta al Estado de que se haga cargo de ella, presentando en primer término naturalmente el problema social que entrañaría al quedarse en paro cientos o miles de trabajadores en una misma región. De este modo en lugar de entrar en liquidación (el verse procesados por imprevisión o mala administración está descartado, sólo se efectúa por actividad fraudulenta), pasan a percibir todavía una indemnización del Estado.

En cuanto al punto 5 del mismo título XI, sobre competencia desleal, hasta 1963 no se llegó a dictar la "Ley contra prácticas restrictivas de la competencia". Las esperanzas eran de que hubiese sido una ley anti-monopolio, pero no ha llegado a

tanto. Es sencillamente un código o conjunto de reglas para impedir efectivamente "la competencia desleal", e impedir actividades o practicas "que dificulten el normal desarrollo de la economía nacional ...". Es una codificación en pequeña escala del "fair play" dentro del mundo comercial.

El punto 6 del Título XI sirve para tranquilizar toda posible mala impresión respecto al espíritu que animaba al nuevo Estado. No basta con que en el punto 4 se haya proclamado la solemne promesa de que "el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada" puesto que, como quiera que imbuido de un alto espíritu patriótico se añadía "... o lo exijan los intereses supremos de la Nación", parece como si no quedase claro del todo y fuese necesario una proclama del Estado respecto a la iniciativa privada considerada en abstracto: "El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación".

Sobre la traducción en normas legales del compromiso del Estado respecto a la iniciativa privada, basta con remitirnos al régimen jurídico de Sociedades Anónimas. Cualquier persona física o jurídica puede poner en práctica su iniciativa privada en cualquier terreno, salvo "la representación de intereses

colectivos, profesionales o economicos atribuidos a otras entidades por la Ley, con carácter exclusivo" (art. 3º Ley Sociedades Anónimas). Pero lo más importante de destacar no es el amplio cumplimiento que la legislación española ha dado a las declaraciones o compromisos del Fuero del Trabajo sobre la iniciativa privada (en tanto que sobre otros importantes capítulos aún sigue inédita) sino el hecho de que ha ido bastante más allá. En efecto, leyendo el art. 1º de la citada Ley comprobamos que la iniciativa privada queda exenta de toda responsabilidad (salvo en caso de prácticas fraudulentas), quedando esta limitada al capital aportado por los socios. Así pues, si el capital social de una empresa es de 1.000 ptas. (que con menos se puede fundar una sociedad anónima) y finalmente la empresa no se puede sostener por haber fallado las previsiones o haberse secado la fuente de pingües beneficios, los socios "no responderan personalmente de las deudas sociales". Si los administradores de la sociedad no han actuado fraudulentamente, nadie les exigirá ninguna responsabilidad, ni frente a los acreedores ni frente a los trabajadores de la empresa. El Estado actuará en el más puro liberalismo y será pues imputable a los acreedores haber concedido crédito a tal empresa. En cuanto a los trabajadores, teóricamente tienen el ancho mundo para elegir otro trabajo (el liberalis-

mo se preocupa de que el trabajador tenga libertad de elegir trabajo, no de que pueda encontrar trabajo). Todavía se llega a más en este punto como ya hemos visto antes. (Decreto 2082/1959, de 26 noviembre). Incluso aunque el capital social y el patrimonio de la sociedad fuese lo suficientemente cuantioso, la empresa no tiene ninguna "deuda social" respecto a sus trabajadores. Estos no recibirán ninguna compensación por haber acudido en su día a poner en práctica "la iniciativa privada", y haber sido partícipes en la obtención de los beneficios y en la formación del patrimonio, sino que pasan "ipso facto" a la situación de parados, percibiendo del Estado durante seis meses el 75% de la base de cotización (y esto además, siempre y cuando sean fijos o de plantilla o se hallaren afiliados a la Seguridad Social con seis meses como mínimo de antelación).

En nuestra opinión, la actitud del nuevo Estado hacia la iniciativa privada más que de respeto es de "santo temor", ya que va más allá de lo prometido en las Leyes Fundamentales, en el sentido de que en la práctica de los hechos no hace valer las limitaciones o condiciones impuestas a la iniciativa privada para asegurar la no intervención del Estado como empresario. El primer condicionante ("cuando falte la iniciativa privada") parece ser que se interpreta de forma absoluta, es decir en el sen-

tido de que el Estado solo estaría dispuesto a intervenir en un sector de la economía del país cuando faltase absolutamente la iniciativa privada. En cuanto al segundo condicionante "... o lo exijan los intereses superiores de la Nación ..." no se le da un sentido extensivo sino bastante restrictivo, ya que ciertamente nadie podría tildar al Estado de intervencionista si a la vista de los múltiples fracasos y deficiencias de la iniciativa privada española hubiera decidido intervenir de un modo más activo (y no limitado al campo de las empresas deficitarias para evitar mayores conflictos laborales). Sin referirnos a campos concretos de nuestra Economía (Vivienda, Agricultura, etc.) porque ya se indican en cada capítulo específico de este trabajo. Vamos a señalar dos puntos que justificarían plenamente la intervención del Estado de conformidad con la Declaración XI/4 del Fuero del Trabajo:

1) Situación actual de la empresa española.- Sin necesidad de realizar un examen exhaustivo, que escaparía del marco jurídico-social de este trabajo y se convertiría en un capítulo de estructura económica, vamos a reflejar en un rápido "flash" la fisonomía del panorama empresarial español, tomado del estudio realizado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de

Industria "Las 500 grandes empresas industriales españolas en 1972", pretendiendo demostrar -aunque sea muy someramente- el palmario fracaso de la iniciativa privada después de 35 años en que la empresa ha sido la medida de todas las cosas y, en su beneficio, el Estado ha llegado a conculcar sus propias Leyes Fundamentales:

La producción de las primeras 500 empresas industriales españolas supuso en 1972 el 39,8% de la producción industrial de nuestro país, el 71,6% de la inversión y el 19,6% de la mano de obra ocupada en el sector secundario. La dimensión media de las 500 primeras empresas norteamericanas es 30 veces superior a la media de las 500 españolas, y la primera europea es 24 veces superior que la primera española.

El capital extranjero en las 500 mayores empresas españolas era en 1972 de 57.551 millones de pesetas. En 118 de ellas la participación de capital extranjero era igual o superior al 50%, lo que equivale a decir que las decisiones son tomadas por y de acuerdo con los intereses del capital extranjero.

Como consecuencia en 1970 España pagó -a través de 2.340 empresas- en concepto de patentes y asistencia técnica extranjera ("royalties") un total de 9.363 millones de pesetas en divisas. En 1971 el número de empresas que necesitó efectuar pagos en di-

visas por patentes y asistencia técnica fue de 2.427, y el importe total en pesetas fue de unos 10.844 millones de los cuales 8.975 millones correspondió a asistencia técnica. Ni que decir tiene que las grandes empresas españolas figuran a la cabeza del pago de "royalties": SEAT = 9.321.100 dólares; Standard Eléctrica = 5.934.000 dólares; Ensidesa = 3.749.900; Renault = 3.594.000; Encasa = 2.336.000; Astilleros Españoles = 2.316.000 y Barreiros = 2.275.200. Esto confirma que las "grandes" empresas españolas lo son en su gran mayoría, gracias a la tecnología extranjera.

La clara dependencia de la empresa española de la tecnología extranjera es evidente y contemplado sectorialmente, el panorama no es menos preocupante. El 41% de los pagos que se efectuaron por asistencia técnica (3.682,5 millones de pesetas) fue realizado por empresas del ramo metalúrgico; el 23% por el sector químico y el 14,2% por el sector servicios.

En cuanto a la dependencia financiera de las empresas españolas, "Resulta que, contrariamente a lo que pasa en otros países de la O.C.D.E., el 61 por ciento de la financiación de la empresa española procede de fuentes externas a ella y la autofinanciación (fondo de amortización más reservas) supone sólo el 39 por ciento. Ello coloca a las empresas españolas en una

dependencia importante de los recursos ajenos que las hace muy sensibles a la coyuntura económica y a la política monetaria del Banco de España como hemos podido volver a comprobar de nuevo, en el último mes. De la financiación externa el 26,9 pertenece a la cuenta de capital, el 11,8 a obligaciones y el 23,1 por ciento al crédito, aunque hay fuertes oscilaciones en los diferentes sectores.

Sin embargo, quizá lo más característico es la estructura de estos créditos, ya que el 39,2 por ciento pertenece a papel comercial y el 27,2 a créditos a corto plazo, mientras que el crédito a medio y largo plazo sólo supone el 21 por ciento del total. Es lógico, pues, que en una estructura crediticia como la descrita, cualquier presión del Banco de España sobre la Banca privada repercuta inmediatamente en la situación de las empresas, hasta el extremo de que el Banco de España tiene que tomar medidas para que se puedan abonar con normalidad las pagas extraordinarias."

Desde el punto de vista macro-económico, subrayar lo ya sabido a nivel técnico y del gran público: las tres fuentes principales de divisas desde la creación de los Planes de Desarrollo han sido: a) las remesas de los trabajadores españoles emigrados al extranjero -según cálculos estimados más de 200.000 millones de pesetas en 10 años- ^{(b) Los ingresos por turismo} (de 1962 a 1972 = 959.868 millones de pesetas); c) Las inversiones extranjeras en empresas españolas. Gracias a estas tres grandes partidas de

ingresos, cuyo origen no es para enorgullecer a nadie y menos a los responsables de la economía española, se ha podido financiar el desarrollo económico de nuestro país, el pretendido "milagro económico español", citando sólo al respecto dos principales partidas de salidas de divisas: importaciones (1972): 470.000 millones de pesetas y los antedichos 11.000 millones de pesetas (1971) en patentes y asistencia técnica extranjera.

2) En cuanto al segundo condicionante que según la Declaración XI/4 justificaría la actuación del Estado como empresario ("... o lo exijan los intereses superiores de la nación"), creemos sería suficiente mencionar la cifra de emigrantes españoles que marchan a trabajar en países extranjeros una media anual de 100.000 trabajadores (4) desde que se inició el Plan de "Estabilización, y que según datos del Instituto Español de Emigración para 1969 representaba un total de 800.000 emigrantes españoles. A esto hay que añadir la cifra media mensual de paro estimado en España: 250.000 parados, que en febrero de 1972 se calculó en 287.000 (5).

Sólo este dato de 1.000.000 de españoles sin trabajo en España, (por no repetir los ya mencionados en otros capítulos sobre déficit crónico y masivo de viviendas; persistencia de las desigualdades de la renta per cápita o el ya visto en el

punto anterior de dependencia casi total de nuestras empresas de la asistencia técnica y capital extranjeros), creemos que es suficiente para considerarlo dentro de los "intereses superiores de la nación", sobre todo si tenemos en cuenta las obligaciones que el nuevo Estado se imponía a sí mismo en materia laboral por el Fuero del Trabajo: "... el Estado asume la tarea de garantizar a los españoles la Patria, el Pan y la Justicia... "Todos los españoles tienen derecho al trabajo. La satisfacción de este derecho es misión primordial del Estado".

Por las diferentes manifestaciones públicas de los dirigentes de nuestra economía -aparte de los hechos mismos- nos atrevemos a afirmar que el árbol les ha impedido ver el bosque, es decir, su preocupación no ya por la propiedad privada, sino por la iniciativa privada les ha impedido ver un ente superior: el hombre y su derecho al trabajo, olvidando la ineludible obligación del Estado a proporcionárselo.

A este respecto, no podemos por menos de reproducir el diálogo recogido por Feliciano Fidalgo en su crónica de París al diario "YA (25.10.1973) entre un emigrante español en Francia y el Ministro en cuyas manos hasta hace no mucho se encontraban las riendas de la economía española. La crónica es tan gráfica y refleja de tal manera dos modos tan distintos de en-

focar el problema que nos ocupa, que hemos preferido utilizar algo tan desusado como material para una tesis doctoral -como es un diálogo recogido por un periodista- en lugar de transcribir o comentar, por ejemplo, las directrices político-económicas del III Plan de Desarrollo, pensando en que efectivamente "una imagen vale por cien palabras". Séanos pues permitido esta especie de "flash" fotográfico que luego pasaremos a comentar:

"¿Y qué hace el Gobierno por nuestros hijos, que en muchos casos, como el mío, que llevo aquí catorce años de emigrante, son españoles y un día u otro tienen que volver a España? Porque yo puedo decir que estos hijos se nos escapan y al final no son ni franceses ni españoles. Yo creo que el Gobierno tenía que preocuparse de su futuro.

En los salones de la Embajada de España en París, uno de los obreros emigrantes invitados a la recepción dada durante la noche del lunes por los Príncipes a la colonia española se expresaba de esta manera ante el Príncipe Juan Carlos y el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Lopez Rodó. Este último intento calmar la emoción del emigrante, asegurando que sus hijos y los de todos los obreros que han salido fuera encontrarán acogida conveniente en España, pero "el Gobierno concretamente, no puede garantizar trabajo, puesto que España no es un Estado totalitario, en el que, al depender de él todas las empresas, puede distribuir los puestos".

Es curioso comprobar que el emigrante español en cuestión (que es de presumir desconocía la legislación española) con

su justa petición o reclamación estaba ciertamente más cerca del espíritu y la letra del Fuero del Trabajo que el Ministro con su respuesta negativa. Es evidente que hablaban dos idiomas distintos. El emigrante, sin conocer leyes, tiene un claro sentido de lo justo y lo injusto. Basándose en que él es español y sus hijos también, piensa que si el Estado no ha hecho nada por remediar su condición de emigrante en esos 14 años, al menos debe evitar esa misma situación a sus hijos, proporcionándoles trabajo en España. El planteamiento se ajusta perfectamente, como decimos al Fuero del Trabajo. Por contra el Ministro español, conocedor como pocos (en su doble faceta de Ministro y catedrático de Derecho Administrativo) de nuestro derecho positivo y leyes laborales concretas vigentes que regulan la libre autonomía de los empresarios respecto a la contratación de su personal, solo puede lamentar el hecho muy profundamente.

Sin embargo, por las razones que aduce, nos atrevemos a decir ^{que} sufre una deformación jurídica en su planteamiento, ya que para él la iniciativa privada, la autonomía de la empresa, supone un valor superior al derecho del hombre al trabajo o a la obligación del Estado a proporcionárselo. Consciente o inconscientemente antepone la legislación laboral vigente a las Leyes Fundamentales, cuando éstas últimas son de rango superior, ha-

llándose ante un "callejón sin salida", por hacer abstracción total de las limitaciones o condicionamientos impuestos en ellas a la iniciativa privada.

Es evidente, que con tal planteamiento -que con todos los debidos respetos, implica, repetimos, una deformación jurídica, en razón a la subversión de valores que contiene- subsistirá "sine die" la discordancia existente entre el espíritu y la letra del Fuero del Trabajo y la legislación laboral actualmente en vigor.

Derecho de huelga.-

En realidad, leyendo los conceptos de Empresa que da ya en anteriores Títulos el Fuero del Trabajo, así como el considerar a la producción nacional como "una unidad económica al servicio de la Patria", no cabía pensar en la huelga dentro del nuevo ordenamiento jurídico. No obstante, y en la línea de lo dicho anteriormente, de querer tranquilizar a la clase empresarial, se incluye específicamente en el Título XI, la Declaración del punto 3: "La disminución dolosa del rendimiento habrá de ser objeto de sanción adecuada".

Como consecuencia lógica de la no traducción en una norma legal de los postulados del Fuero del Trabajo respecto al nue-

vo tipo de empresa y jerarquización de los valores que la componen (carácter instrumental del capital, etc.) resultó que la huelga no era algo hipotético, algo que resultase incongruente si los trabajadores eran los primeros beneficiarios de la buena marcha de la empresa y de un alto índice de producción, y consiguientemente la Declaración XI/3 del Fuero del Trabajo sí encontró rápidamente (en 26.1.1944) su plasmación en una norma legal concreta y real: art. 77 de la Ley de Contrato de Trabajo: "Se estimarán causas justas de despido del trabajador por el empresario las siguientes: f) La disminución voluntaria y continuada del rendimiento normal del trabajo".

Paralelamente, y para regular la faceta extralaboral de la huelga, el Código Penal, en su redacción de 1944, en su art. 222 consideraba como reos de sedición: 1) A los funcionarios o empleados encargados de todo género de servicios públicos y los particulares que por su profesión prestaren servicios de reconocida e inaplazable necesidad, que con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, de perturbar su normal actividad o de perjudicar su autoridad o prestigio, suspendiesen su trabajo o alteraren la regulación del servicio. 2) Las coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo. 3) Las huelgas de obreros. Hay que advertir que en el párrafo 3) no se indicaba, como

en el 1) el requisito de finalidad que había de tener la huelga para poder ser considerada como sedición, quizás pensando el legislador que si era de carácter laboral, el antedicho artículo de la Ley de Contrato de Trabajo proporcionaba el medio idóneo para separar al huelguista de la empresa, despojándolo así -al menos momentaneamente- de su condición de trabajador.

La nueva redacción del art. 222 del Código Penal conforme a la Ley 104/1965 de 21 de diciembre introduce importantes modificaciones:

"Serán considerados como reos de sedición:

1º Los funcionarios, empleados y particulares encargados de la prestación de todo género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad que, suspendiendo su actividad, ocasionen trastornos a los mismos o, de cualquier forma, alteren su regularidad.

2º Los patronos y obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo".

Es decir, cambia la premisa o condición necesaria de finalidad, pasándola de los funcionarios y empleados de servicios públicos a los obreros y patronos en general ya que a los funcionarios y empleados de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad, que al suspender su actividad (declarar-

se en huelga) ocasionen trastornos a los mismos o simplemente alteren su regularidad, se les considera reos de sedición, aún cuando no medie la finalidad de atentar contra la seguridad del Estado, o perjudicar su autoridad o prestigio como en la redacción de 1944. Por contra, en el epígrafe 2º de este artículo se engloba a patronos y a obreros que suspendan o alteren la regularidad del trabajo, pero con el fin de atentar contra la seguridad del Estado.

Este cambio tan sustancial se produce como lógica consecuencia de la introducción de la negociación colectiva (Ley de Convenios Colectivos de 1958) que trajo consigo como secuela inevitable la periódica aparición de los conflictos colectivos (1.595 en 1970; 656 en 1972) según informe del Ministerio de Trabajo (*). Por Decreto 2354/ 1962, de 20 de septiembre, del Ministerio de Trabajo se dictan las normas sobre conciliación, arbitraje y competencia para resolverlos. En él se viene a reconocer que la huelga (conflicto colectivo) es algo lógico, normal y natural, teniendo en cuenta como están establecidas las relaciones laborales dentro de la empresa y los criterios que rigen a la hora de convenir las remuneraciones de los trabajadores. Es decir, un sistema que, inútil decirlo, en nada se asemeja a las directrices marcadas en el Fuero del Trabajo. Trans-

(*) "3 años de política laboral 1970-1972" - p. 23

cribimos a continuación un párrafo muy significativo del prám-bulo de dicho Decreto de 20.9.1962:

"La anormalidad en las relaciones de trabajo, así en las individuales como en las colectivas, aún siendo una situación ocasional, excepcional, limitada y transitoria, es, sin embargo, un fenómeno con el que el ordenamiento jurídico tiene que contar y ha de regular. En una economía en desarrollo, sometida a procesos de reorganización y transformación tecnológica y presidida por un deseo de elevación general del nivel de vida de la población, una cierta fricción es susceptible de producirse, constituyendo un síntoma indicador de que las relaciones de trabajo no permanecen inmóviles o estancadas, sino que se están adaptando a aquella realidad cambiante."

Es curioso señalar que la huelga (la posibilidad de producirse "una cierta fricción") sea considerada como un síntoma saludable. En nuestra opinión, más saludable sería que la posibilidad de huelga laboral no existiese, y no mediante la coacción o la represión sino por pura lógica, mediante el traspaso de la titularidad de la propiedad de la Empresa de los representantes del capital a los representantes del trabajo, ningún trabajador -y menos colectivamente- estaría dispuesto a atentar contra sus propios intereses, sistema que se deduce de las directrices del Fuero del Trabajo, v.gr. la Declaración VII en cuyos epígrafes 1 y 4 se indica específicamente el carácter

instrumental del capital, con derecho solamente a un justo interés. (Decimos que tal sistema de empresa "se deduce" del Fuero del Trabajo, pues, en honor a la verdad, no se indica de forma taxativa. No obstante, no es una deducción gratuita pues se trata del sistema de empresa nacional-sindicalista y el nuevo Estado -concretamente en la Ley de 19 de abril de 1939 sobre viviendas de renta reducida se auto-declaraba "nacional-sindicalista".

Posteriormente, con fecha 22.5.70 se firma el Decreto 1376/1970 regulando los conflictos colectivos, y derogando el anterior Decreto de 20.9.1962. Una de las diferencias más importantes entre uno y otro Decreto es que según el D. 2354/1962 los conflictos colectivos se debían ajustar a los trámites de un proceso especial, el cual había de iniciarse siempre de oficio, mediante comunicación de la Delegación de Trabajo a la Magistratura, en tanto que por el D. 1376/1970 se establece que el procedimiento o denuncia de un conflicto colectivo puede instarse por: 1) los titulares de las empresas o sus representantes legales o sindicales; 2) los representantes sindicales de los trabajadores; 3) por la Inspección de Trabajo.

Comentario-resumen final.-

Sinceramente creemos que después de lo expuesto más arriba casi huelga cualquier comentario-resumen sobre el tema de la Empresa. Son dos sistemas distintos, casi contrapuestos, uno el que figura en las Leyes Fundamentales (principalmente en el Fuero del Trabajo) y otro el que se rige por la Ley de Sociedades Anónimas de 1953. Del Fuero del Trabajo podría salir, sin necesidad de violentar la letra de la ley (y mucho menos su espíritu) el sistema de empresa nacional-sindicalista. De la Ley de Sociedades Anónimas, no puede producirse otra cosa que lo existente: una filosofía y una situación del hombre en su faceta laboral, totalmente distinta a la que se pretendía conseguir por quienes redactaron y promulgaron las Leyes Fundamentales del nuevo Estado. No obstante, y a pesar de que en este trabajo no se pretende hacer un estudio comparado con la legislación (y situación real de otros países, tomando como referencia los Decretos antes indicados, sobre Jurados de Empresa (DD. 18.8.47 y 11.9.53) y de Cogestión (participación del personal en la administración de las empresas) -D. 2241/1965- no podemos por menos de reseñar aunque sólo sea de una forma muy somera algunos rasgos de la legislación alemana a este respecto (*).

(*) De forma monográfica se trata en el trabajo que publicamos en el Vol. V, Fascículo 4º del Boletín del Fondo para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorro Confederadas: "La participación de los trabajadores en las empresas alemanas".

Ya en febrero de 1920, es decir con 40 años de anticipación sobre España, se promulga la Ley de Consejos de Empresa (Betriebsrätegesetz), por la que se dispone la coparticipación de los trabajadores en las decisiones de la empresa en el campo de lo social. Se confiere al Consejo de Empresa (Betriebsrat) potestad para negociar con los representantes de la Dirección puntos tales como el sistema salarial, primas, horario laboral, vacaciones, formación de aprendices, etc. en tanto no estuviesen ya regulados por los convenios colectivos de trabajo. Así pues la función del Consejo de Empresa no era de simple carácter consultivo o para elevar propuestas al Consejo de Dirección, sino para negociar en plano de igualdad. Es en el terreno de lo económico -aspecto interno sobre la marcha y proyectos de la empresa- donde el Consejo de Empresa sólo tiene derecho a información y a presentar sugerencias. Dos años más tarde (1922) se promulga una ley complementaria por la cual formarían parte del Consejo de Vigilancia (Aufsichtsrat) de la empresa uno o dos miembros del Betriebsrat.

Después de creada la República Federal Alemana, el 10 de abril de 1951, el Bundestag aprueba por una gran mayoría la Ley de cogestión (Mitbestimmungsgesetz) para la industria del

hierro y el acero -ampliada a la minería- que entra en vigor el 21.5.1951, y por la que se establece la cogestión paritaria con los representantes de los trabajadores asalariados en cada empresa. (Para el resto de las empresas -y por la Betriebsverfassungsgesetz de 19.7.1952, la representación de los trabajadores en los Consejos de Vigilancia es sólo de un tercio).

Con fecha 19.1.72 entra en vigor la nueva Ley Básica de la Empresa (Betriebsverfassungsgesetz), cuyo contenido de forma muy esquemática vamos a resumir, y que desborda con mucho el ámbito de los estrechos límites de las funciones fijadas por los antedichos Decretos a nuestros Jurados de Empresa:

Derecho de cogestión.-

En el campo de lo social, la ~~con~~-decisión paritaria entre trabajadores y empresario es obligatoria. De producirse discrepancias insalvables, es necesario recurrir previamente al "Departamento de Conciliación" ("Einigungsstelle") antes de adoptar ninguna medida unilateral. Dicho Departamento está compuesto por un número igual de miembros designados paritariamente por empresario y trabajadores, más un Presidente elegido por ambas partes de común acuerdo (caso de no llegarse a un acuerdo, lo nombra el Presidente del Tribunal de Trabajo). En los casos en

que la ley prevé la conciliación obligatoria, las resoluciones del Departamento de Conciliación son ejecutivas si una de las partes las acepta. En los demás casos, sus resoluciones sólo obligan a ambas partes cuando de antemano se hayan sometido a su arbitraje o posteriormente las hayan aceptado.

La nueva Ley de 1972 ha ampliado sensiblemente el campo de "lo social", es decir, el campo donde la co-decisión es obligatoria: reglamento de régimen interior; reglamento de higiene y seguridad en el trabajo; horario de trabajo; duración de jornada; momento, lugar y modalidades de la remuneración (incluso la determinación de las normas para el trabajo a prima y demás factores que configuran cualquier clase de remuneración por rendimiento); vacaciones; introducción o aplicación de técnicas o sistemas para controlar el trabajo, redacción de cuestionarios a rellenar por los asalariados, etc.

Derecho de cooperación. (Mitwirkungsrecht).-

Se refiere al terreno de lo económico dentro de la empresa: procesos de trabajo; equipamiento técnico, construcción o ampliación de fábricas, etc. En este campo, es el empresario quien toma las decisiones previas consulta al Consejo de Empresa, el cual sólo tiene derecho a emitir su dictamen y poder así in-

fluir en la "formación de la voluntad" (Willensbildung) o decisión a adoptar por el empresario.

Despido.-

El Consejo de empresa deberá ser consultado antes de proceder a un despido. Se considerará "despido nulo" cualquier despido efectuado sin este requisito, aunque sea un despido justificado.

En caso de que el Consejo de Empresa se oponga al despido, la empresa deberá seguir teniendo a su servicio al trabajador en cuestión hasta tanto dicte sentencia el Tribunal de Trabajo. Aparte de dejar en suspenso la decisión de la empresa, el informe contrario del Consejo de Empresa respecto a un despido determinado otorga al trabajador despedido la presunción de inocente y por consiguiente corresponde al empresario la carga de la prueba para demostrar su culpabilidad ante el Tribunal de Trabajo.

Con ser interesante esta somera confrontación con la legislación alemana para mejor valorar el papel de nuestros Jurados de Empresa, figura jurídica calificada de "novedad política" y de "instrumento delicado" que no se podía exponer a un fracaso por su prematuro establecimiento (D. 11.9.1952),

todavía lo es más, creemos, contemplar retrospectivamente la situación y funcionamiento de las grandes empresas alemanas en el periodo que va desde 1945 a 1948, es decir en la etapa comprendida entre la hecatombe de la derrota militar a la fundación de la nueva República Federal Alemana. Y esto, no por un mero afán historicista, sino sencillamente por que la realidad de los hechos, aunque se trate de una experiencia histórica en un país diferente, nos demuestra que las tesis sustentadas en el Fuero del Trabajo son perfectamente realizables y no, como pretenden algunos mera retórica poetico-espiritual inaplicable en una empresa mercantil.

En efecto, después del desastre sufrido por Alemania, los grandes magnates de la industria alemana, por su colaboración con el régimen nazi, se ven, en su mayoría, procesados por los Tribunales de Desnazificación. Casi de forma espontánea van surgiendo las "Comisiones de Empresa" compuestas por trabajadores, que en franca armonía con el personal directivo de la empresa (subrayamos, directivos no propietarios de la misma), vuelven a poner en marcha la industria alemana. Y las empresas funcionan. Legalmente no pertenecen a nadie: el propietario ha desaparecido o está procesado. Juridicamente están bajo el correspondiente control de las autoridades militares aliadas. Pero, entretanto, se

ponen en marcha (pese a las graves destrucciones de la guerra y posterior desmantelamiento o despojo por parte de los vencedores) y funcionan, y producen .. y son rentables. El caso más conocido es la fabrica de automoviles "Volkswagen". Durante años estuvo sin pertenecer a nadie. Según las teorías del sistema capitalista, no debía haber subsistido.

¿Como se puede explicar este "milagro"? Repasando las Declaraciones del Fuero del Trabajo, pensamos que no ofrece problema. En la gran empresa alemana de 1945 existía si se quiere, capital, pero no "capital" en el sentido jurídico de la palabra. El capital tenía tan solo un valor instrumental. Existía empresario, pero no en el sentido que le da la legislación de sociedades anónimas. Surge la figura del empresario como "Unternehmer", de "unternehmen", emprender, reemplazando la clásica figura del "Eigentümer", es decir del empresario-propietario. Es en realidad un trabajador, aunque directivo. Es un "Mitarbeiter", un colaborador en la ingente tarea de la reconstrucción nacional. Estos trabajadores dirigentes junto con los trabajadores dirigidos forman la empresa. Las instalaciones y existencias de materias primas que quedan en pie despues de los bombardeos masivos y los desmantelamientos forman el capital, pero nadie reivindica su propiedad, ni consiguientemente un derecho de direc-

ción sobre la empresa. Se produce pues una cogestión armónica, no entre capital-trabajo, sino entre trabajo-trabajo, esto es, entre el trabajo de los directivos y el trabajo de los ejecutores de las órdenes emanadas de esos directivos.

Por circunstancias historico-políticas se realiza en la práctica un modelo de empresa sindicalista, tal como la concebía Jose Antonio y como prácticamente está esbozada en el Fuego del Trabajo.

Sin embargo, es forzoso preguntarse por qué desapareció de Alemania este sistema natural de auto-gestión (cogestión entre trabajo/directivo-trabajo/ejecutivo). Sencillamente por circunstancias histórico-políticas, aunque no por las mismas que dieron origen a la puesta en práctica de dicho sistema, y que es quematizamos a continuación con el único fin de dejar bien sentido que el sistema de empresa sindicalista no fracasó ni fue superado por el actualmente en vigor de empresa capitalista atemperada (cogestión capital-trabajo).

Ante la amenaza de una invasión soviética de Europa, los aliados pensaron en una nueva Alemania, que aunque solo fuese en su parte occidental, pudiese servir de baluarte frente a la posible avalancha. Los grandes magnates de la industria alemana

fueron exculpados de toda colaboración con el régimen nazi. Los norteamericanos pusieron su veto a todo proyecto de nacionalización de fábricas, incluso de la zona británica (recuerdense que en Inglaterra gobernaba en aquellos años el gobierno laborista de Attlee con su decidida política de nacionalizaciones. En 1948 se produce la reforma monetaria de Erhard y la constitución de la República Federal Alemana. Se intenta volver a poner en vigor el antiguo derecho de sociedades mercantiles. Los sindicatos obreros luchan por mantener el status jurídico adquirido, pero sólo logran el derecho de cogestión paritaria en la industria del hierro y el acero y de la minería (1951) y una cogestión de un tercio (frente a dos tercios por parte del capital) en el resto de las empresas (1952).

Encontramos muy justificado el manifiesto a los trabajadores de los Sindicatos obreros alemanes de fecha 12.5.1952 recordando y reprochando el cambio tan radical experimentado por los empresarios alemanes; "En 1945 la economía alemana estaba reducida a escombros. Mientras vosotros trabajabais en las fábricas ... por la reconstrucción de Alemania, los culpables del hundimiento de Alemania, desaparecían de la superficie de la tierra ... Vuestro esfuerzo fue reconocido y alabado de forma grandilocuente ... Cualificados empresarios, representantes de

la Administración y de todos los partidos políticos se declaraban unánimemente a favor de un nuevo orden económico sobre la base de la igualdad de derechos de los trabajadores ... Sin embargo ¿Que ocurre ahora? Se resisten cada vez más a cumplir sus promesas ... Se trata de impedir la verdadera co-gestión de los trabajadores ...

El proyecto de Ley os despoja de derechos que ya teníais antes de 1933 y se os habían asegurado desde 1945 a través de constituciones y Leyes de los Länder o convenios a nivel de empresa, y que han demostrado su eficacia en los duros años de la reconstrucción ..." (6)

Todo ésto era verdad, pero también había que contar con la condición humana de los empresarios alemanes. Encontramos un gran paralelismo con la situación que se produjo en nuestro país en 1939, al término de la guerra. Sin posibilidad de demostrarlo estadísticamente, creemos que no será difícil aceptar la tesis de que aquellos propietarios a los que se les había incautado bajo la República la totalidad de sus bienes y que difícilmente habían logrado escapar con vida de las persecuciones de que habían sido objeto, si -hipotéticamente hablando- se hubiese promulgado entonces una Ley^o de Reforma Agraria (facilitando

el acceso a la propiedad a los jornaleros) o una Ley de Cogestión paritaria en las empresas industriales, no hubieran adoptado una actitud hostil hacia el nuevo Estado. Bastante hubiera sido con salvar la vida, cuando tantos -de propios y extraños- la habían perdido. Bastante hubiera sido con recuperar la mitad de sus propiedades cuando creían haberlo perdido todo y tantos otros a su alrededor -de vencedores y vencidos- se encontraban en la más profunda miseria. Pasada esa coyuntura histórica, cualquier proyecto de reforma o de reparto hubiera sido considerada como un intento de desposeerles de parte de su propiedad, de su empresa. Algo similar creemos pudo ocurrir con los empresarios alemanes. En 1945 ven todo perdido y un espectáculo casi dantesco en su derredor. Ante semejante catástrofe el noble afán de toda persona humana de ayudar a los demás a sobrevivir se antepone al afán (también noble pero de orden secundario) de recuperar la propiedad perdida. Es más inmediato en el alma humana dar gracias a Dios por haber salvado la vida que lamentarse por haber perdido los bienes materiales. En 1947, y ante la perspectiva del Plan de control o quasi-incautación que preparan los aliados, se ofrecen para trabajar codo a codo con sus demás compatriotas (los trabajadores y dirigentes sindicalistas) para la-

borar tenazmente por la reconstrucción nacional. Se produce así el verdadero "milagro alemán". Después, el tiempo y las circunstancias ayudan a olvidar. Los magnates de la industria alemana ya no son considerados "criminales de guerra", sino pieza clave para hacer de la parte occidental de Alemania un fuerte baluarte contra una posible invasión comunista. Es lógico y humanamente comprensible que este cambio de circunstancias se dejase sentir en la actitud de los empresarios alemanes. Transcurridos ya siete años después de la gran hecatombe, las posibilidades de "volver a estar como antes" para quienes han sobrevivido son bastante grandes (en 1945 eran nulas). Se tiene un Estado propio y se prepara un Proyecto de Ley devolviendo la vigencia del anterior derecho de sociedades. En consecuencia, la idea de cogestión paritaria, el compartir con los representantes de los trabajadores la dirección de la empresa, se les antoja como desposeerles de la mitad de su empresa, de su propiedad. Muy injusto este cambio de actitud como les reprochan los Sindicatos, pero muy comprensible desde el punto de vista humano.

Sin embargo por comprensibles o disculpables que sean las razones que motivaron el cambio de mentalidad en los empresarios alemanes, ello no significa que el sistema de empresa sindicalista (autogestión) haya fracasado o que haya sido supe-

rado por el sistema de empresa neocapitalista, de cogestión entre capital-trabajo, sino todo lo contrario. Significa que el sistema de empresa sindicalista, tal como lo expuso la doctrina de Jose Antonio, y en gran parte esbozada en el Fuero del Trabajo, tuvo su experiencia histórica en la Alemania de la postguerra, y demostró sobradamente su eficacia.

- - - - -

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA

=====

- (1) TAPIA, Juan, en "La Vanguardia" 23.12.73 (comentario sobre las "500 grandes empresas industriales españolas")
 - (2) Citado por "Gaceta Ilustrada" nº 891 del 4.11.73, pag. 90, que a su vez lo toma del diario "Pueblo" (no indica fecha. En el "Boletín Estadístico del Banco de España" oct. 1973, p. 96, la partida de ingresos correspondiente a "transferencias" arroja una cifra total de 371.350 millones de pesetas para los años 1962-1972, pero probablemente comprenda otros conceptos.
 - (3) MINISTERIO DE TRABAJO: Tres años de política laboral 1970-1972. Madrid-1973, pag. 69
 - (4) SANCHEZ LOPEZ, F. Emigración Española a Europa. Madrid, Conf. Esp. Cajas de Ahorros, 1969
 - (5) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: Anuario Estadístico 1972 -Madrid, I.N.E. 1973.
 - (6) FOESSA: suplemento nº 6 al Informe Sociológico -Madrid Euramérica, 1972, pag. 18
 - (7) ANTHER, BLUME et al.: Mitbestimmung. Ausweg oder Illusion Reinbeck/Hamburg, Rowohlt, 1972
- MARIN PEREZ, Pascual: La huelga y la Magistratura económico-social. separata del "Boletín Ilte.¹⁹⁶ Colegio Abogados de Madrid" -enero-feb.
- MONTERO DE BURGOS, J.L.: Propiedad, Capital, Trabajo -Madrid, 197
- RAISER, Thomas: Das Unternehmen als Organisation. Berlin, W. de Gruyter, 1969
- BIEDENKOPF, Kurt H.: Mitbestimmung im Unternehmen. Stuttgart Kohlhammer, 1971

dios materiales" no se producirá, es decir, nunca impedirá ni será excusa para ningún español el cumplir con este deber que el Estado le impone, o este derecho que el Estado le reconoce. Tal como están redactados estos dos artículos de las leyes fundamentales, el estudiar debía ser en España algo tan ineludible como el servicio militar para los varones, sólo posible de evitar mediante "recomendación".

De acuerdo con el plan que venimos utilizando, vamos a hacer un breve examen de la realidad de los hechos sirviéndonos de ellos para pasar luego a un estudio comparativo entre las declaraciones u objetivos previstos en 1938 y la legislación vigente en materia de educación.

ENSEÑANZA PRIMARIA

Situación "de facto": En 1950 los niños entre 6 y 13 años que no recibían en España ninguna educación escolar sobre-

pasaban los dos millones (2.000.000). En 1968, esta cifra se había reducido al medio millón (500.000) (1).

Conociendo estas cifras no es de extrañar pues que en 1968 (ultimo año con datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, sobre este epígrafe) el índice de analfabetos en España fuese todavía del 11,20% (2), dato calculado muy por debajo de la realidad ya que tal cómputo esta hecho sobre población a partir de los 10 años y considerando analfabetos a aquellas personas que no sepan leer y escribir (cuando la norma internacional de la UNESCO es considerar analfabeto a todo aquel que no sea capaz de expresar una idea; su pensamiento, por escrito). Todo aquel que haya hecho el servicio militar en estos ultimos años, sabe que basta aprender a garrapatear su nombre y a juntar las letras en la lectura para ser dado de baja en el grupo de "analfabetos", ya que de otro modo -por ley- no podrían ser licenciados del servicio militar. Ni el I.N.E. ni FOESSA publican los datos de es-

te tipo rudimentario -aunque meritorio en ciertos casos- de alfabetización que realiza el Ejército, supliendo las deficiencias de un sistema educativo nacional.

Según los datos que expone el "Libro Blanco" del Ministerio de Educación y Ciencia (3) al 31 diciembre, 1967 "restaban por alfabetizar" 588.000 personas. Téngase en cuenta sin embargo que existen otras cifras que si no homogéneas, si son para tener en consideración: entre 1963 - 1968 por medio de la Campaña Nacional de Alfabetización "se recuperaron" 922.350 alfabetos, a lo que hay que añadir los recuperados por las Fuerzas Armadas, y finalmente el número indeterminado de personas que por el débil nivel de alfabetización adquirido no hace ningún uso ni de la lectura ni de la escritura.

Datos oficiales más actualizados que recoge "Diario de Diarios" (10.3.71) indican que en número de analfabetos sigue teniendo un ritmo ascendiente: 676.111 analfa-

betos en 1968; 696.468 en 1969 y 778.972 en 1970, lo cual significa que los esfuerzos conjuntados del Ministerio de Educación, Fuerzas Armadas, Cáritas y demás instituciones benefico-sociales no eran suficientes para erradicar el analfabetismo de nuestro país. Debido a las razones ya expuestas, cada año se va incrementando el número de analfabetos a un ritmo superior al que se es capaz de alfabetizar con medidas de emergencia.

Las cifras que arrojan la investigación realizada por FOESSA son superiores a las oficiales: superior a dos millones (2.000.000) de analfabetos en 1970, de los cuales el 72% son mujeres.

A pesar de estos datos, cabría la posibilidad de pensar que este alto índice de analfabetismo se producía por una especial resistencia de los españoles a ser instruidos, es decir a una especie de secular absentis-

mo voluntario. Aunque así fuese, al ser la educación -segun las leyes fundamentales- no sólo un derecho de todo español sino también un deber, es el Estado quien tiene la obligación de que se cumpla, con la misma diligencia y efectividad con que hace cumplir otros deberes ciudadanos: pago de impuestos, prestación del servicio militar (varones) etc. De todos modos, tal hipótesis no se ajusta a la realidad de los hechos, y si se da tal absentismo en algunas zonas rurales o de suburbios urbanos, nunca en tan elevado porcentaje de niños sin escolarizar, ya que el mas destacado portavoz del Ministerio de Educación y Ciencia -el propio titular del Departamento, Ministro Villar Palasí- declaraba en el Pleno del Consejo Nacional de Educación, reunido en el paraninfo de la antigua Universidad Central con fecha 21 de diciembre de 1972, que el déficit físico de puestos escolares para 1972 se podía cifrar en 416.931, que unidos a los alumnos pésimamente escolarizados elevaba el déficit a un millón (1.000.000) de puestos escolares.

Situación "de iure": Después de la promulgación del Fuero del Trabajo en 9 de marzo de 1938, se implanta la Ley de Educación Primaria de 17.7.45, aunque no se hacía necesario dictar ninguna disposición para establecer la enseñanza obligatoria, puesto que ya está establecida desde 1938, habiéndose fijado en 1857 (para los niños en edades entre los seis y los nueve años, pasándose en 1900 a elevar la edad de escolarización obligatoria a los 12 años. Hasta 1965, 21 de diciembre, no se modifica la Ley de Enseñanza Primaria de 1945 ampliando en un año más la obligatoriedad de enseñanza es decir hasta los 14 años (esto es, 13 años inclusive):

"Art. 12 Obligatoriedad.- El Estado, en cumplimiento de sus deberes en orden al bien común, declara obligatoria para todos los españoles una educación básica de ocho cursos, desde los seis a los catorce años. La enseñanza obligatoria en la Escuela primaria llevará consigo los beneficios y derechos otorgados por la legislación de protección escolar.

Hasta los diez años de edad, estos cursos se desarrollarán

con obligatoriedad exclusiva en los centros docentes de enseñanza primaria; y entre los diez y catorce, con obligatoriedad electiva entre estos mismos centros y los de estudios medios en sus diversas modalidades. Se regularan mediante disposiciones oficiales las sanciones en que puedan incurrir los padres o tutores de los escolares y las entidades o empresas que falten a lo dispuesto en este artículo, así como las responsabilidades en que incurran las autoridades que no exijan el cumplimiento de la escolaridad obligatoria".

El I Plan de Desarrollo de 1964-67 ya había anunciado esta medida: "En el orden de la enseñanza elemental se establecerá de inmediato la escolarización obligatoria hasta los catorce años, y a consecuencia de ésta y del crecimiento demográfico se incrementará el ritmo de construcciones escolares hasta ofrecer los servicios mínimos de enseñanza a todos los españoles, garantizados para los habitantes de zonas rurales de población dispersa, con una bien estudiada red de transportes y de internados". El II Plan de Desarrollo 1968-1971

volvía a insistir: "Es obligatoria para todos los españoles una educación básica de ocho cursos desde los seis a los catorce años. Hasta los diez años de edad estos cursos se desarrollarán con obligatoriedad exclusiva en los centros docentes de enseñanza primaria y entre los diez y catorce, con obligatoriedad electiva entre esos mismos centros y los estudios medios". Pasamos a 1970 con la Ley General de Educación (Ley 14/1970, 4 agosto) por la que en su título preliminar, art. 2. 1 se declara: "Todos los españoles, de conformidad con lo establecido en la Declaración novena de la Ley de Principios del Movimiento Nacional y el artículo quinto del Fuero de los Españoles, tienen derecho a recibir, y el Estado el deber de proporcionar, una educación general y una formación profesional que, de acuerdo con los fines establecidos en el artículo anterior, les capacite para el desempeño de una tarea útil para la sociedad y para sí mismos" y en el art. 2. 2 se establece: "La

Educación General Básica será obligatoria y gratuita para todos los españoles. Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores, recibirán, también obligatoria y gratuitamente, una formación profesional del primer grado.

Una vez conseguidos los fines a que se refiere el párrafo anterior, el Gobierno extenderá el Bachillerato la gratuidad de la enseñanza".

Resulta pues que en lo relativo a establecer la obligatoriedad de instrucción primaria no ha existido nunca laguna legislativa. Nada menos que desde 1857 hasta 1970, pasando por las leyes de 1900, 1945 y 1965, amén de una super-ley o Ley Fundamental en 1945 (el Fuero de los Españoles) ~~del Trabajo~~ y de estar previsto en el I y en el II Plan de Desarrollo. Sin embargo, la realidad de los hechos demuestra el sucesivo incumplimiento de tal disposición. Y lo grave es que no se incumple (salvo una escasa minoría alejada de toda civilización) por parte de los suje-

tos hacia los que se dictan las leyes, sino por quien las promulga.

Cuando el propio Ministro de Educación expone que existe un déficit de 1.000.000 de puestos escolares, pensamos que huelga toda disposición abligando a recibir escolaridad. Bien es cierto no obstante que es una forma de comprometer al Estado, globalmente considerado, por parte del titular de un Departamento, en este caso el de Educación, con vistas a una mayor asignación de fondos del presupuesto anual. Salvando este sistema de utilizar un método indirecto en la política ministerial, no vemos razón lógica para que el Estado imponga obligaciones a los ciudadanos que éstos están deseosos de cumplir y es el Estado el que se ve desbordado para satisfacerlos. Es como si el Estado en los años cuarenta hubiese dictado una ley imponiendo a todos los españoles la obligación de alimentarse bien o dictase ahora una Ley General de Sanidad, imponiendo la obligación de tomar las correspon-

dientes medicamentos en caso de caer enfermos. A título de declaración de principios, durante nuestra guerra pasada (caso del Fuero del Trabajo), para explicar a los españoles de uno y otro bando la filosofía o doctrina que inspiraba a los dirigentes del Nuevo Estado, lo encontraríamos justificado y necesario, pero posteriormente, ya en 1965 o 1970, lo consideramos supérfluo. Lo que ha de hacer el Estado no es proclamar el derecho y deber de toda persona a cuidar de su salud, sino dictar las leyes necesarias (control de alimentos, Seguro de Enfermedad efectivo) que garanticen a los españoles este derecho o necesidad humana.

Respecto al párrafo 5 del mismo art. 2: (Se sancionará a quienes incumplan o dificulten el cumplimiento del deber de educación obligatoria) lo consideramos, hoy por hoy, improcedente y para el futuro, insuficiente. En efecto, si en la época en que se redactaba la Ley General de Educación se tenía ya conocimiento del eleva-

do déficit de puestos escolares (11 Plan de Desarrollo: 500.000; Instituto Nacional de Estadística: 600.000; FOESSA: 800.000) la tal amenaza de sanción había que dirigirla no a los ciudadanos, sino a los órganos responsables del Estado. Con vistas al futuro, es decir, cuando el Estado haya cubierto el déficit actual, decimos que lo consideramos insuficiente, pues no especifica en qué ni en cuánto consistiría esa sanción que se anuncia. De otra parte, y por cuanto deducimos que la disposición va más bien dirigida a terceros (padres o tutores del niño) y no a los escolares mismos, ("se sancionará a quienes incumplan o dificulten..."), pensamos que no va a tener el Estado mucha fuerza moral para sancionar cuando él mismo ha incumplido esta obligación durante años -mejor diríamos durante siglos- "dificultando el cumplimiento del deber de educación obligatoria".

Gratuidad de la enseñanza.- Aunque este concepto no figura de forma explícita en las leyes fundamentales, pero sí de

forma implícita o limitada a aquellos sin suficientes recursos económicos creemos que merece un comentario.

Por Ley de 21 diciembre 1965, art. 13 se establece:

Art. 13. Gratuidad.- Todo español o extranjero residente en España tiene derecho a recibir educación primaria gratuita desde los seis a los catorce años.

A este fin, el Estado creará y mantendrá el número suficiente de puestos escolares y garantizará en su caso, la gratuidad y asistencia a centros no estatales mediante subvenciones o becas.

La gratuidad se extenderá a libros y material escolar."

Posteriormente, como hemos visto, la Ley General de Educación de 1970 en el art. L-2 establece que la Educación General Básica (de los 6 a los 14 años de edad) "será obligatoria y gratuita para todos los españoles". Complementa más todavía al añadir "... Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores, recibirán también obligatoria y gratuitamente, una formación profesional del primer grado". Sin embargo, la realidad

viene siendo algo muy distinto. Según datos tomados del Instituto Nacional de Estadística (5) en el curso 1969-70 el número total de alumnos de escuelas primarias fue de 3.789.135, de los cuales 2.737.534 correspondieron a escuelas del Estado (enseñanza oficial) y 1.051.601 a escuelas privadas. Añádase a esto que el porcentaje de alumnos de enseñanza media elemental (recuérdese que la gratuidad alcanza hasta los 14 años) en régimen de enseñanza oficial para el curso 1968-69 sólo fue del 18% (41.561 frente a 188.168 matriculados por enseñanza colegiada y libre). Dando como admitido -que no es del todo correcto- que la gratuidad de enseñanza se hubiese ya implantado en las escuelas del Estado, quedaría todavía un amplio porcentaje al que no alcanzó ni alcanza tal disposición de la ley.

Ni que decir tiene que el tema de la gratuidad de enseñanza es asunto grave. Piénsese que el gasto medio men-

sual de la familia española para el capítulo de la enseñanza de sus hijos fue de Pts. 1.228,- en 1964 equivalente por tanto a Pts. 1.780 en 1973, teniendo en cuenta la devaluación real de la peseta entre 1964 y 1973. Téngase (*) en cuenta además que se trata de un dato sin elaborar debidamente pues para el 50% de las familias españolas el importe medio de gastos por este concepto dentro del presupuesto familiar sería mucho mayor si al hacer el cómputo se separasen los que por diversas circunstancias logran plaza en un colegio del Estado (gratuito por tanto). Es decir, lo interesante sería conocer: a) el porcentaje

(*) ver datos elaborados por "Die Zeit" y publicados en la página económica de "YA" del 20.12.72. Datos más recientes ("Solidaridad Nacional" 1.10.72) indican los siguientes precios medios para colegios privados en Barcelona:

Pre-escolar: de 1.200 a 1500 pesetas al mes
 Primer ciclo de 1ª a 5ª EGB: de 1.300 a 1.700 pts. al mes
 Segundo ciclo 6ª EGB, 3ª y 4ª Bto: de 1.500 a 2.000 Pts/mes
 5ª y 6ª Bto.: de 2. a 2.300 pesetas al mes.
 C.O.U.: de 2.300 a 2.700 pesetas al mes.

de familias españolas que salvan este escollo de su presupuesto y pueden "disfrutar" del derecho que les otorga la ley, b) qué porcentaje de familias españolas soportan una carga superior a la media nacional; c) ponderación de la carga que representan los gastos de enseñanza para las diversas familias españolas, teniendo en cuenta sus ingresos y clasificadas por sus niveles de renta. El I.N.E. ha hecho una clasificación por categoría socio-económica del cabeza de familia, (I.N.E. op. cit. p. 288 y 289); pero la consideramos insuficiente y no muy ilustrativa ya que contiene epígrafes como "fuerzas armadas"; "personal de servicios"; "agricultores", etc. Desde el punto de vista sociológico-estructural quizá sirva, pero no para juzgar el grado de equidad de la carga (¿Cómo va a ser lo mismo una familia donde el padre es sargento y destina a la enseñanza 3.500 pts. de su sueldo, que otra familia donde el cabeza de la misma sea coronel? o que nos digan que la media de gastos de

enseñanza de una familia donde el padre es "agricultor" es de Pts. 738.- si no se hace ninguna diferencia o escalonamiento entre las muy diversas clases de "agricultores" o propietarios agrícolas.

Junto a estas últimas consideraciones no hay que olvidar añadir otro dato ya mencionado: el número de familias que disminuye el cómputo del gasto medio familiar para enseñanza, sencillamente porque al quedar sus hijos sin escolarizar figuran en las estadísticas como familias que no dedican nada de su presupuesto familiar a gastos de enseñanza.

ENSEÑANZA MEDIA

Situación "de iure" y "de facto":

Es éste el punto donde se gesta más definitivamente el quebrantamiento del espíritu que informa nuestras leyes fundamentales. Hasta la modificación fundamental he-

cha en 1970 por la Ley General de Educación, el único acceso a los estudios superiores era por medio del Bachillerato (salvo excepciones como Magisterio y carrera de Comercio para acceder a las Facultades de Filosofía y Económicas respectivamente o complicados procesos de transformación de los estudiantes de Escuelas Técnicas para ingresar en Escuelas Superiores). Quería ésto decir que quien no cogiese a tiempo (a los 10 años) el "tren" del Bachillerato quedaba discriminado no en razón a su inteligencia sino al tipo de estudios, pues ya tenía vedado el acceso a la enseñanza superior. La Universidad, de hecho, no reconocía otro certificado de madurez o aptitud para poder iniciar estudios dentro de ella que el haber superado las pruebas del llamado curso pre-universitario (o anteriormente el "examen de Estado") al cual a su vez se accedía a través del Bachillerato. Insistimos en el simil de "perder el tren del Bachillerato" pues se daba la paradoja que esta madurez necesaria para ini-

ciar estudios universitarios era negada incluso a adultos con otro tipo de títulos o garantías de su capacidad de aprovechamiento a nivel igual o superior a la media de muchachos de 18 años con Pre-universitario aprobado. Así pues a una persona de 30 ó 45 años, ya fuese Graduado Social, Director de empresa, dominase tres o cuatro idiomas, hubiese pronunciado conferencias, publicado libros, etc. la Universidad no le reconocía capacidad suficiente para sentarse junto a bachilleres de 17 ó 18 años (si era alumno oficial) o para presentarse a exámenes de primer curso de carrera (si era alumno libre).

Tomando como base el año 1967 se calcula en 3.836.105 el número de españoles en edades entre 11-17 años, de los cuales 2.743.171 "perdieron el tren del Bachillerato". Ni que decir tiene que las causas hubieron de ser forzosamente varias, pero no hace falta mucha imaginación para pensar que la principal fue la situación económica familiar. No se trata tan solo de costear a un

hijo (o a varios) los estudios de Bachillerato, sino que incluso en el caso de encontrar plaza libre en un Instituto de Enseñanza Media, o mediante beca, los padres han de pararse a pensar que el Bachillerato es un medio y no un fin en sí mismo. Es decir, que el Bachillerato significa la obligación de mantener a un hijo estudiando hasta los 23 o 25 años. Independientemente del coste de la enseñanza (por ley garantizada su gratuidad hasta los 14 años pero de hecho no realizable ni exigible tal garantía) sería interesante saber en cifras cuantas familias españolas pueden prescindir de nuevos ingresos al ir creciendo la prole en tamaño y en edad, es decir, sería interesante conocer el incremento de gastos que supone para el presupuesto familiar cuando sus hijos alcanzan la edad de ingreso en enseñanza primaria, y sucesivamente en enseñanza secundaria y universitaria (es un tema sobre el que volveremos en el capítulo dedicado a hablar sobre la familia).

Corroborando lo antedicho está el hecho de que incluso aquellos que "cogen el tren del Bachillerato" luego han de abandonarlo. En 1967, de una población de 1.598.377 comprendida entre los 15 y 17 años, sólo tenemos 183.604 matriculados en Bachillerato superior y Preuniversitario. Nadie que haya cursado el Bachillerato español en los años sesenta podrá afirmar que existan grandes dificultades de carácter intelectual en pasar a estudiar 5º curso de Bachillerato para aquellos que han aprobado 4º y reválida elemental. Las dificultades vuelven a ser económicas -presentes o futuras, de cara a si el muchacho debe seguir preparándose para los estudios superiores o abandonar ya esa idea y prepararse para empezar a ganar un sueldo cuanto antes.

Así pues en 1967, más del 70% de la población en edad de cursar el Bachillerato (de 11 a 17 años) se ha apartado -voluntaria o forzosamente- de ese único vehículo que

representaba en aquellos años el Bachillerato, para acceder a estudios superiores.

Prescindiendo ahora de esta posibilidad de cursar estudios universitarios o superiores y por no existir datos que nos ilustren sobre el grado de incumplimiento de la normativa del art. 5º del Fuero de los Españoles ("... El Estado velará porque ningún talento se malogre por falta de medios económicos") es decir que nos indicase el número de personas que por razones económicas no entraron o abandonaron el Bachillerato, vamos a fijarnos en un dato también muy ilustrativo: el número y porcentaje de muchachos entre 11 y 14 años que en 1967 no estaban matriculados en el Bachillerato elemental. Según datos recogidos en el informe FOESSA ya citado (p. 961) sólo 909.330 de 2.237.728 cursaban en 1967 el Bachillerato elemental, Teniendo en cuenta que prácticamente para cualquier estudio de grado medio se exige el título de Bachiller elemental, quiere esto decir que en 1967 un 60% de la

población juvenil española se desmedía de la posibilidad no sólo de cursar estudios superiores sino incluso de estudios de grado medio.

Sobre la base de la declaración antes transcrita del Fuero de los Españoles, las preguntas ya quedan hilvanadas por sí mismas: ¿Cuántos muchachos españoles -de ese 90% que en 1967 quedaban fuera del Bachillerato Superior- tenía talento para aspirar a cursar estudios universitarios? ¿Cuántos muchachos -de ese 60% que en 1967 quedó fuera del Bachillerato elemental- tenía talento suficiente para cursar estudios al menos de grado medio?.

Ni que decir tiene que, gracias a Dios, no se trata de pérdidas irreparables, en el sentido de que quien no cursase en 1967 el Bachillerato a la edad de 11-17 años le vaya a estar prohibido el acceso de por vida a estudios medios o superiores. En primer lugar porque a pesar de todas las dificultades no era escaso el número de adultos

que a lo largo de estos últimos años han venido cursando estudios de Bachillerato por enseñanza libre y de otro lado las importantes modificaciones introducidas por la Ley General de Educación (acceso a través de otras enseñanzas -no sólo Bachillerato- y pruebas especiales de madurez para mayores de 25 años. De ello hablaremos en el próximo epígrafe de este capítulo, dedicado a la enseñanza superior). De todos modos sirve plenamente lo antedicho pues como luego veremos ^{que} el porcentaje de "recuperados" es mínimo en comparación al porcentaje de "perdidos" para el estudio por falta de medios económicos en la edad oportuna.

Finalmente, y dentro del tema de la gratuidad que establece el art. 2.2 de la Ley General de Educación, quisieramos hacer resaltar la frase por la que se establece: "... Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores, recibirán, también obligatoria y gratuitamente, una formación profesional del primer grado".

A partir, pues, de la entrada en vigor de esta Ley, será interesante ir recogiendo asimismo dos datos importantes:

a) Número de españoles que, por falta de medios económicos, están entre aquellos "quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores" y b) Cantidades satisfechas por las economías domésticas para costear "una formación profesional del primer grado" a sus hijos, a partir de los 14 años.

De momento, por noticias saltadas a las páginas de la prensa diaria (8), nos enteramos de que la cuantía de una beca anual para cursar en 1972-73 el primer año de Formación Profesional, es de Ptas. 500,-- (anuales!).

ENSEÑANZA SUPERIOR

Situación "de iure" y "de facto":

Con relación a este nivel de estudios, la Declaración IX de la Ley de Principios del Movimiento Nacional ya deja de tener vigencia, puesto que el derecho que en la mis-

../...

ma se reconoce a todos los españoles de "una educación general y profesional", no universitaria.

En el punto 5º del Fuero de los Españoles el derecho que se reconoce a todo súbdito español creemos debe entenderse limitado a la enseñanza primaria y profesional ("derecho a recibir educación e instrucción"). Sin embargo, sigue luego un párrafo que entendemos va más bien dirigido a los superdotados exclusivamente y no al español con capacidad media para seguir estudios superiores, ya que emplea la palabra "talento", que aunque literalmente es común -en mayor o menor grado- a todos los españoles, sabemos que cuando se utiliza de modo genérico -reemplazando a otro sustantivo como "hombre", "persona", "español", etc. viene a significar que es una característica tan descolante en dicho sujeto que queda personificada en quien la posee. "El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos", debemos pues entenderlo reservado pa-

ra cerebros privilegiados o muy descollantes que de no recibir ayuda económica podrían malograrse para la nación (posiblemente estarían en la mente del legislador casos como el de La Cierva, etc. pero lo cierto es que posteriormente a esa declaración también se han dado casos como el de Severo Ochoa, etc.).

Que nosotros sepamos, salvo el régimen de ayudas y becas, no existe nada legislado respecto a que el Estado se haga cargo de costear estudios superiores a quienes esten en condiciones de cursarlos. El régimen de becas, al menos tal y como está en la actualidad es discriminatorio, pues exige a quien no dispone de medios económicos un rendimiento muy por encima de la media nacional, Ello significa que las familias con medios económicos pueden dotar a sus hijos de un título universitario que si no ha de ser indefectiblemente la clave de una situación social elevada, si es lo cierto que es la llave indispensable para optar a la posibilidad de acceder a puestos con un "status" superior al

de la media nacional, y que no citamos por ser demasiado amplia la serie de puestos para los que se exige, independientemente de toda otra prueba o condición, la previa posesión de un título universitario.

Así pues, un hijo de familia carente de medios económicos y que no sea un superdotado (un "talento") carecerá de esa "igualdad de oportunidades" que exige el sentido de la equidad en una sociedad bien organizada. Notamos por lo tanto respecto a este apígrafe la ausencia de la debida "dimensión social" dentro del conjunto de disposiciones legales que regulan la enseñanza o instrucción de los españoles.

La Ley General de Educación puede ser un instrumento que habilite la posibilidad de institucionalizar un régimen de equidad o igualdad de oportunidades para todos los españoles a todos los niveles de enseñanza. Ahora, tal como está desarrollada por las correspondientes ordenes ministeria-

les, todavía no lo es. En su art. 2/3 expone:

"Para hacer posible el ejercicio del derecho de los españoles a la educación en los niveles posteriores al obligatorio, el Estado dará plena efectividad al principio de la igualdad de oportunidades, en función de la capacidad intelectual, la aptitud y el aprovechamiento personal, mediante la concesión de ayudas, subvenciones o préstamos necesarios a los alumnos que carezcan de los indispensables medios económicos".

En la edición oficial del texto de la Ley General de Educación (publicaciones del Boletín Oficial del Estado -colección "textos legales"- Madrid 1971), a continuación del artículo transcrito, figura la siguiente nota a pie de página: "Sobre la consagración del Principio de Igualdad de Oportunidades como derecho de los estudiantes, véanse los artículos 125 a 131 de esta Ley".

Los citados artículos 125 a 131 a que nos remite, están dedicados al "Estatuto del Estudiante", donde en el párrafo 5 del art. 126 enuncia uno de los derechos del estudiante:

"A recibir las ayudas precisas para evitar cualquier discriminación basada en simples consideraciones económicas y las facilidades necesarias para el desarrollo de actividades recreativas y deportivas que contribuyan al bienestar estudiantil."

Como quiera que todos sabemos que tales ayudas se conceden en orden a la situación familiar y a una valoración oficial de la aptitud del candidato, seguimos buscando en el texto de la nueva ley alguna referencia más. El párrafo 6 del mismo art. 125 indica algo en su última parte: "A la protección jurídica al estudio a fin de garantizar en todo momento su normal dedicación y la plena objetividad en la valoración de su rendimiento educativo". En nota al pié, la edición oficial nos aclara que: "Hasta tanto se desarrolle con carácter general lo dispuesto en este apartado, continúan vigentes las disposiciones que regulan y garantizan al alumno la valoración objetiva de su rendimiento. (Norma novena de la Orden de 16 de noviembre de 1970, cuyo texto íntegro puede verse en I-10)"

Viendo al texto I-10 que se indica, encontramos la

orden de 16.11.70 sobre evaluación continua del rendimiento educativo de los alumnos, pero en lo relativo a la adjudicación de becas se nos remite a la Orden Ministerial de 8.5.1971 por la que se dan normas para la adjudicación de becas en la Enseñanza Superior, la cual en su apartado 2º nos dice que: "La selección se ajustará a los criterios de valoración del aprovechamiento académico previstos en la norma octava de la Orden ministerial de 12 de marzo último ("Boletín Oficial del Estado" del 18) e instrucciones que para mejor desarrollo de la convocatoria general de Becas dicte la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa".

Llegamos finalmente a la orden del Ministerio de Educación y Ciencia del 12.3.1971 y cuando esperamos poder enterarnos de si es justo o injusto el criterio que aplica el Ministerio para lograr una igualdad de oportunidades entre todos los españoles, solo logramos saber que entre los requisitos exigidos para obtener becas, presta-

mos y ayudas, es necesario: "Demostrar suficiente capacidad para los estudios y aprovechamiento académico, según los niveles y baremos que fije la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa" y "No exceder de los niveles de ingresos económicos familiares establecidos por la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa". Cuando queremos saber las cuantías de estas becas y ayudas, a fin de poder juzgar si son suficientes o meramente simbólicas, tampoco logramos enterarnos: Norma quinta: "Las dotaciones de las ayudas convocadas serán las que se fijen en el XI Plan de Inversiones del Fondo Nacional para el Fomento del Principio de igualdad de oportunidades y se adjudicarán teniendo en cuenta la situación económica familiar y el coste de los estudios con arreglo a las instrucciones que dicte la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa.

La dotación de las ayudas de comedor se establecerán en función de la situación económica de los aspirantes y el coste del servicio utilizado. La cuantía máxima será fijada por la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa a propuesta de los servicios provinciales.

El importe de cada ayuda de transporte se fijará de acuerdo con la situación económica familiar de los solicitantes y podrá cubrir el total o parte de los gastos de transporte hasta el máximo que fije la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa. Las cuantías de las destinadas a alumnos residentes en localidades no peninsulares se determinaran según la situación económica familiar de cada solicitante y el costo del transporte. El importe máximo de cada ayuda será el del precio del viaje según la tarifa más reducida."

Es decir, no se indica ni la capacidad académica, ni la situación económica familiar del aspirante ni la cuantía de las ayudas, sino que los baremos e instrucciones son dictados por la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa (imaginamos que con variación de un año para otro).

Por todo ello habíamos indicado anteriormente que la nueva Ley General de Educación podía ser un instrumento que haga posible la institucionalización de un sistema

de igualdad de oportunidades para todos los españoles que deseen cursar estudios superiores, entendiendo que tal igualdad de oportunidades se habrá logrado cuando el único requisito que se exija a un becario sea el indicado en el punto 3 de dicha norma segunda de la citada O.M. del 12-3-1971: "Estar en situación académica que permita cursar algunos de los estudios indicados en esta Orden", es decir el mismo que se exige para los estudiantes provenientes de familias que puedan costear estudios universitarios a sus hijos.

Gratuidad en la enseñanza superior.— Como ya sabemos, la gratuidad de la enseñanza no alcanza por ley a los estudios superiores. Es este un caso curioso pues en tanto la enseñanza general básica es gratuita y viene luego a costar a las familias unas 15.000 pts. anuales por escolar, por todo el cúmulo de razones -o sinrazones- ya expuestas, en la enseñanza superior es cabalmente lo contrario: un

estudiante universitario pagará unas 3.500 Pts. anuales, cuando su plaza resulta al Estado por un precio de entre 10.000 y 40.000 pts. Reproducimos por su interés la relación elaborada por el Prof. Salustiano del Campo sobre la base de datos oficiales facilitados por el Ministerio de Educación y Ciencia:

<u>Universidades</u>	<u>Pesetas por alumno y año</u>
Barcelona	12.221,12
Barcelona Autonoma . . .	12.721,97
Barcelona Politecnica . .	21.527,50
Bilbao Autonoma	20.517,00
Granada	9.222,71
La Laguna	9.455,77
Madrid Complutense. . . .	15.277,72
Madrid Autonoma	42.257,21
Madrid Politécnica . . .	17.111,69
Murcia	19.785,54
Oviedo	22.061,70
Salamanca	26.088,96
Santiago de Compostela. .	11.628,27
Sevilla	16.496,27
Valencia	11.611,08

(sigue)

Valencia Politécnica	2	20.497,40
Valladolid	19.357,71
Zaragoza	13.268,17

"Informe sobre el coste que supone para el Estado cada alumno por año y persona en cada distrito universitario. El informe esta basado en datos facilitados por el Ministerio de Educación y Ciencia sobre los importes por capítulos de gastos de los presupuestos ordinarios aprobados para el año 1972 de las Universidades del Estado, excluidos los hospitales clínicos, y sobre la previsión de alumnos por Universidad para el curso 1972-73."

("YA" 17.1.73)

Así pues se da la paradoja de que mientras un muchachito de 15 años, hijo de un padre que mantenga a su familia con el salario mínimo obligatorio, después de presentar mil y un documentos acreditativos, recibe una ayuda de 500 pesetas al año para cursar el primer curso en una Escuela de Formación Profesional, o de 2.000/4.000 Pts. al año si es Bachillerato Superior, resulta que en la Universidad Autónoma de Madrid, un estudiante, que lo mismo puede ser un Ricardo Montalván de 25 años o hijo de un

"Onassis" español o extranjero, recibirá una subvención anual de unas 37.000.- pts. sin trámite ninguno, automáticamente!

Afortunadamente, de "voces autorizadas" del Ministerio de Educación y Ciencia ya se empieza a oír que esta situación paradójica no puede continuar. Bueno es que la sociedad -el presupuesto anual del Estado- subvencione el coste de la Enseñanza General Básica, puesto que van a recibirla sin discriminación, todos los españoles entre 6 y 14 años, pero éste no es el caso de la enseñanza superior. En primer lugar, no son todos los españoles. En segundo lugar -tal como expondremos más tarde- los españoles que cursan estudios en nuestras Universidades y Escuelas Superiores no han accedido a ellas en razón a una superior capacidad intelectual, sino -en su gran mayoría- al mayor o menor grado de capacidad económica familiar. En tercer lugar, está el hecho de que incluso en el caso de que efectivamente se llegase a acceder a la Universidad

en razón única y exclusivamente al coeficiente de inteligencia o capacidad intelectual, tampoco tendría la sociedad que sufragar el coste de sus estudios superiores, ya que al término de los mismos -y en una sociedad de las características actuales- el primer beneficiado sería el propio titulado universitario. Cosa muy distinta sería en una sociedad que hoy podemos considerar utópica donde el mayor o menor nivel de estudios no tuviese una traducción necesaria en el nivel de ingresos anuales, aunque curiosamente, por las paradojas que a veces proporciona la ley de la oferta y la demanda -incluso en el trabajo de las personas- en los sistemas de economía capitalista, puede darse el caso de un solador con estudios primarios que gane más que un ingeniero de estudios superiores, como ocurre por ejemplo en Alemania Occidental actualmente. No obstante, repetimos, tal como está la situación de la sociedad española actual, aunque por supuesto sea beneficioso para la sociedad en general, el primer y más

directo beneficiado de cursar estudios universitarios es el propio interesado (salvo casos que sinceramente no conocemos de titulados universitarios que estudien pensando en la comunidad y que luego -ahí está el "quid"- reviertan en la sociedad el dinero que han logrado gracias a su titulación universitaria). Entendemos que se trata de una inversión personal -aunque con repercusiones sociales por supuesto- y que por lo tanto sería más lógico financiar los estudios universitarios a todo aquél que se encuentre en condiciones de cursarlos, en lugar de costearlos a fondo perdido. Por financiar entendemos que el titulado universitario ha de ir reintegrando el coste material de su formación cuando esté en condiciones económicas de hacerlo.

Dentro del epígrafe de la gratuidad o coste de la enseñanza superior quisiéramos añadir un punto que parece pasarse por alto siempre que se valora lo que represen-

ta en pesetas dentro del presupuesto del Estado cada estudiante universitario. Nos referimos a los alumnos libres. Resulta que pagan igual importe de matrícula que los alumnos oficiales, simplemente por examinarse. Así pues, en tanto un alumno oficial percibe una subvención entre 6.000 y 39.000 pts. por lo que respecta al alumno libre podemos decir que se le cobra un elevado precio por derechos de examen.

Para terminar este apartado de la gratuidad "de facto" de la enseñanza superior quisieramos exponer algunos datos para hacer resaltar aún más la paradoja anteriormente expuesta de que sean los estudios universitarios los realmente gratuitos, a pesar de estar descartada para ellos la gratuidad tanto en las leyes fundamentales como en la legislación vigente, cuando precisamente la enseñanza superior no es para todos los españoles sino para una minoría y cuando el mayor porcentaje de los componentes

de esa minoría son precisamente quienes menos precisan de la subvención del Estado.

PROPORCION DE HIJOS DE OBREROS QUE ESTUDIAN DIVERSAS ENSEÑANZAS PARA EL CURSO 1962-63

Enseñanza y curso	% de alumnos hijos de obreros del total de alumnos
Bachillerato, 1º	32
Bachillerato, (revalida elemental.	21
Bachillerato (reválida superior).	14
Preuniversitario	12
Escuelas de Nauticas, 1º	38
Peritos Topógrafos, 1º	30
Peritos Industriales, 1º	21
Ayudantes Técnicos Sanitarios, 1º.	20
Aparejadores, 1º	17
Peritos de Minas, 1º	16
Peritos de Montes, 1º	15
Ayudantes de Obras Públicas. 1º . .	5
Peritos Agrícolas, 1º	4
Enseñanza Superior (todos los cursos)	6

Ací pues resulta que cuando desde el punto de vista de la estratificación social, los obreros representan en 1960 un 49% (1) de la población activa total, dentro del conjunto de estudiantes de Bachillerato elemental solo suponían en el curso 1962-63 un 21%, que quedaba luego reducido a un 14% en el Bachillerato Superior y más tarde a un 6% en la enseñanza superior. Sinceramente no creemos que nadie se atreva a afirmar que esa desproporción tan abultada sea producto de una inferior condición intelectual.

Por supuesto que admitimos los condicionantes sociales, en el sentido de que el hijo de un catedrático acude a la escuela o a la universidad dotado de un bagaje de conocimientos que a diario y sin esfuerzo ha ido adquiriendo de las formas más diversas dentro del entorno social en que vive, en tanto que el hijo de familia obrera no recibe ninguna ayuda intelectual fuera de su centro de estu-

dio (si excluimos ahora los provenientes de los medios de comunicación social, practicamente iguales para todos, en lo bueno y en lo malo), antes al contrario, tendrá que esforzarse por superar el peligro de la deformación (en el lenguaje, en los conocimientos culturales, etc.) que le proporcionaría su entorno social. Pero aún admitiendo este hecho incontrovertible, nunca en tal proporción. Del mismo modo que también se nos hace muy difícil admitir que las desproporciones inter-provinciales existentes en los porcentajes nacionales sea debido a una mayor capacidad intelectual entre los habitantes de unas provincias españolas^a y otras. Sinceramente nos inclinamos ~~per~~^a pensar que es por falta de medios materiales. (Ver cuadros en la página siguiente).

Todavía existe otro factor, a tener en cuenta; el sociológico, que actúa de acicate haciendo que en algunos sectores se considere más que en otros a la enseñanza como un bien de primera necesidad. A este respecto se está

NÚMERO DE HABITANTES QUE SE HALLAN CURSANDO ESTUDIOS POR CADA 1.000 HABITANTES DE CINCO A VEINTICUATRO AÑOS, AÑOS 1950 Y 1960, POR PROVINCIAS EN LA ZONA URBANA

Tasa de escolaridad general

PROVINCIAS, ZONA URBANA (a)	A 1950	B 1960
Alava	454	619
Albacete	383	425
Alicante	412	490
Almería	436	524
Ávila	536	683
Badajoz	451	440
Baleares	447	926
Barcelona	437	492
Burgos	466	619
Cáceres	472	552
Cádiz	431	488
Castellón	478	504
Ciudad Real	375	480
Córdoba	434	472
Coruña (La)	501	558
Cuenca	526	656
Gerona	527	663
Granada	480	544
Guadalajara	459	578
Guipúzcoa	480	618
Huelva	432	482
Huesca	459	432
Jaén	400	509
León	505	644
Lérida	472	587
Logroño	462	569
Lugo	528	582
Madrid	458	542
Málaga	512	552
Murcia	425	513
Navarra	502	653
Orense	491	675
Oviedo	487	604
Palencia	494	643
Palmas (Las)	452	476
Pontevedra	466	626
Salamanca	512	638
Sta. Cruz Tenerife	461	657
Santander	449	615
Segovia	462	584
Sevilla	412	461
Soria	483	669
Tarragona	501	577
Teruel	478	673
Toledo	419	525
Valencia	477	523
Valladolid	450	570
Vizcaya	223	596
Zamora	489	656
Zaragoza	432	572
TOTAL	450	541

NÚMERO DE HABITANTES CON ESTUDIOS MEDIOS O SUPERIORES TERMINADOS POR CADA 1.000 PERSONAS ACTIVAS, AÑOS 1950 Y 1960, POR PROVINCIAS

Tasa de estudios en la población activa

PROVINCIAS	A 1950	B 1960
Alava	59	141
Albacete	21	43
Alicante	37	54
Almería	31	53
Ávila	38	73
Badajoz	22	41
Baleares	54	63
Barcelona	82	85
Burgos	40	95
Cáceres	21	47
Cádiz	35	62
Castellón	33	39
Ciudad Real	23	37
Córdoba	27	53
Coruña (La)	40	57
Cuenca	24	35
Gerona	43	93
Granada	29	69
Guadalajara	34	60
Guipúzcoa	77	88
Huelva	22	59
Huesca	42	67
Jaén	23	48
León	50	83
Lérida	33	68
Logroño	60	99
Lugo	24	39
Madrid	142	192
Málaga	33	47
Murcia	31	77
Navarra	65	92
Orense	24	64
Oviedo	45	103
Palencia	55	98
Palmas (Las)	50	52
Pontevedra	31	46
Salamanca	59	109
Sta. Cruz Tenerife	37	38
Santander	59	105
Segovia	49	74
Sevilla	33	70
Soria	43	101
Tarragona	39	68
Teruel	29	57
Toledo	23	27
Valencia	49	99
Valladolid	65	109
Vizcaya	69	95
Zamora	47	75
Zaragoza	55	96
TOTAL	50	82

produciendo un cambio social muy curioso, pues cuando hace 30 años el condicionante familiar más fuerte para "empujar" hacia la enseñanza media y superior era el ambiente que se vivía, es decir en familias de clase media y alta, en tanto que las familias de clase baja veían en los estudios superiores una quimera inalcanzable, apta sólo para ricos y para héroes, en el transcurrir del tiempo ha ocurrido que si bien ha habido pocos héroes (hijos de obreros que hayan alcanzado titulación superior) han dejado profunda huella de su ejemplo -de su "gloria", casi diríamos mejor- ^{por} y por otro lado han ido surgiendo un gran porcentaje de hijos de obreros que han asistido a las escuelas de grado medio y profesional, de forma que si allí no han adquirido grandes conocimientos (cuántos incluso se habrán visto obligados a abandonar esos estudios para lanzarse de lleno al "aprendizaje por la práctica", es decir a empezar a trabajar para aportar algún dinero a la familia!) sí han aprendido lo suficiente para tomar una

resuelta decisión: sus hijos serán más que ellos. Se trata de una generación que vivió el hecho de que para "triunfar en la vida" (honradamente, se entiende, no a través de los nuevos modos de "gansterismo comercial") no bastaba sólo con ser inteligente y muy trabajador, ascendiendo escalón por escalón el largo camino de las categorías laborales en una empresa privada o el escalafón de un organismo público, acumulando méritos, sino que había otra vía de acceso más rápida y segura a los altos puestos de responsabilidad: a través de la Universidad. Incluso aprendió que tal como estaba estructurada la sociedad existían mil y un puestos a los que por ley era imposible acceder sin la previa presentación de un título superior. Era pues inútil esforzarse en presentar un "curriculum vitae" laboral demostrativo de una capacidad mayor a la que se le supone a todo titulado. De no existir título universitario no se podía ni intentar aspirar a tales puestos. Como es lógico, y muy loable, estos padres de

familia, relegados a puestos de segunda o tercera categoría, en razón a los estudios que cursaron en su juventud, han hecho lo imposible por situar a sus hijos sobre una plataforma de igualdad de oportunidades respecto a los hijos de sus propios jefes en el lugar de trabajo.

Paradójicamente, en un próximo futuro puede producirse un movimiento contrario --aunque más homogeneizado. En vista de una afluencia masiva a la Universidad --y de seguir las mismas circunstancias de una deficiente administración de la riqueza nacional-- aumentaría considerablemente el paro de graduados universitarios y esa nueva generación curiosamente enseñaría a sus hijos una filosofía contraria a la que motivó a sus padres a proporcionarles estudios superiores. Es decir, a la vista de su propia experiencia, ellos educarían a sus hijos en el lema de que "un título universitario no lo es todo" induciéndoles a aprender por aprender, y no empujados por un desmedido --y equivocado ya en esa situación-- afán de lucro. Esto natu-

ralmente, los más espiritualistas, en tanto que los más materialistas encauzarían a sus hijos hacia aquellos estudios rentables a corto y medio plazo (estilo de las que hoy existen para analistas-programadores de computadoras).

Aunque esta corriente de disuasión hacia la enseñanza superior se produzca y de hecho ya lo estamos oyendo por boca de altos cargos en el Ministerio de Educación y Ciencia- se habría logrado un paso muy importante respecto a la anómala situación de "elitismo" o clasismo que predominaba hace 20 ó 30 años atrás. Habremos llegado a un alto grado de homogeneización, en el sentido de que quienes renuncien o no les atraiga el cursar estudios universitarios lo hará por conveniencia propia o razones prácticas de futuro y no como hasta ahora por imposibilidad económica de presente, con lo cual ese número de personas que no figure matriculada en la enseñanza superior no habrá de estar compuesto exclusivamente por hijos proceden-

tes de familias de las clases media y baja. El condicionante social "status" familiar ya no será el factor principal a la hora de poder ocupar los puestos más elevados en responsabilidad y/o alto nivel de ingresos como lo ha venido siendo hasta la generación inmediata presente, actuando indirectamente a través del acceso a la enseñanza superior.

Ni que decir tiene que nunca la homogeneización será perfecta. El fantasma del paro de titulados superiores hará retraerse a los procedentes de familias de bajo nivel de renta, pero nunca a los hijos de familias pudientes cuyos componentes siempre encontrarán -por mucho déficit- que exista- un puesto de trabajo adecuado (o inadecuado, pero hacia arriba) para uno de los suyos. De todos modos ya será otro tipo de lucha. Será si se quiere la lucha contra la "recomendación" o la influencia del apellido en una sociedad mal organizada, pero quien cometa la injusticia tendrá que hacerlo más conscientemente, más des-

caradamente, en tanto que hasta hoy las clases influyentes "legaban" a sus hijos la dirección neurálgica de la nación, con toda inmunidad contra cualquier remordimiento de conciencia, puesto que podían pensar con cierto grado de razón que traspasaban esos puestos a esas personas no porque eran sus hijos, sus "iguales", sino porque eran los mas adecuados, al ser titulados superiores, en tanto que -aún deseándolo; que no lo deseaban- no era posible una mayor equidad en la representación de los diversos estratos sociales a la hora de transmitir o cubrir nuevos puestos de responsabilidad en el sector público o privado, puesto que los procedentes de niveles bajos de renta "no estaban preparados"; no podían presentar el documento acreditativo de haber cursado estudios superiores, imprescindible para poder aspirar a tal puesto o cargo. Se convertía pues sobre el papel -y con gran dosis de lógica- en pura demagogia toda posibilidad de una más equitativa distribución de puestos de responsabilidad en la sociedad

y en el Estado entre los diversos estratos sociales.

Es curioso, pero quizás no sepan muchos -o no lo recuerden ya- que este tema fue objeto de meditación por parte de Hitler (1). En su opinión, el único núcleo de influencia social que se había escapado de las manos de los poderosos era la Iglesia (organización) católica. La jerarquía eclesíástica -alto y bajo clero- estaba compuesta en su mayoría por personas provenientes de las clases humildes. La Iglesia católica había logrado perfeccionar su sistema de organización eliminando los antiguos abusos de la realeza, de nombramientos directos de Obispos y Cardenales en personas seglares, y había saneado la base, ya que a los hijos de los poderosos se les hacía "muy cuesta arriba" pasar una serie de años en la categoría de "bajo clero", incluso con la consiguiente y obligada etapa de "cura rural", simplemente para aspirar a ser nombrado Obispo y más tarde -y más hipotéticamente todavía- Cardenal.

(1) HITLER, Adolf: Mein Kampf -München, F. Eher Verlag, 1927,
pgs.140 y s

Otro punto interesante relacionado con el tema del último párrafo de la declaración 5ª del Fuero de los Españoles relativa a que no se malograría ningún talento por falta de medios económicos, en estos últimos años se ha producido un hecho harto significativo: el acceso a la Universidad de estudiantes adultos.

Quien se haya movido en los círculos del asociacionismo universitario de los años 60 quizá recuerde que uno de esos grupos estudiantiles (El F.E.S. -Frente de Estudiantes Sindicalistas⁽¹⁾) en las manifestaciones orales o escritas de sus portavoces, aparte de reivindicar la implantación de un Estatuto del Estudiante en donde se dotase a todo estudiante de las debidas garantías jurídicas que le equiparasen a cualquier trabajador en otra actividad social, postulaba por el libre acceso a la Universidad

(1) de clara ideología falangista

de los trabajadores.

La teoría que desarrollaba el FES era que evidentemente el Estado no había cumplido -o no había podido cumplir- con la solemne declaración V del Fuero de los Españoles. Por lo tanto, tenía un deber moral de reparar, en el sentido de que si a lo largo de esos 30 años pasados muchos españoles capacitados para los estudios universitarios habían tenido -por necesidad- que trabajar a los 15 ó 16 años, labrándose un porvenir como humanamente pudieron, y si ahora estaban dispuestos a sacrificarse, simultaneando el trabajo con el estudio, el Estado debía facilitarles el acceso directo a la enseñanza superior, puesto que el Bachillerato -hasta entonces única puerta- estaba concebido y estructurado para ir convirtiendo intelectualmente, y de forma paulatina, un niño de 11 años en un muchacho de 18 años, para ponerle en condiciones de poder cursar estudios en una Universidad, pero no para personas adul-

../...

tas que no por su gusto -sino obligados por la necesidad, y en vista del incumplimiento del Estado en su solemne declaración- habían ido madurando intelectualmente por ~~por~~ otros medios y caminos.

Hay que hacer resaltar -por su valor anecdótico- que este postulado del FES resultaba demagógico para los grupos de extrema izquierda pues a ellos lo más que se les había ocurrido reivindicar era el acceso a la Universidad de los hijos de trabajadores pero nunca habían pensado en los trabajadores mismos. Es muy típico -y muy tópico- de estos intelectuales de izquierda hablar en nombre de los trabajadores, pensando y actuando por ellos, haciendo todo tipo de reivindicaciones y exaltando la figura y el valor de la clase proletaria, pero en el fondo considerándolos como una clase inferior que necesitan de un grupo dirigente intelectualmente bien preparado.

Añádase a esto la ofuscación de tantos izquierdistas de considerar trabajadores únicamente al trabajador manual, y a ser posible en la categoría de peón.

Afortunadamente este postulado del citado grupo falangista (F.E.S.) es recogido por la Ley General de Educación de 1970 en su art. 36-3: "Tendrán también acceso a la educación universitaria en cualquiera de sus formas los mayores de veinticinco años que no habiendo cursado los estudios de Bachillerato superen las pruebas que reglamentariamente se establezcan a estos efectos a propuesta de las Universidades". Por Orden de 26 de mayo de 1971 se regulan las pruebas que habrán de superar los adultos, mayores de 25 años, que deseen acceder a la enseñanza superior. En su art. 3º se recoge la lógica del razonamiento del porqué era absurdo hacer pasar necesariamente a las personas adultas por las pruebas de un Bachillerato concebido para muchachos:

"El juicio sobre la madurez e idoneidad de los candidatos para seguir con éxito los estudios universitarios se hará sobre la base del curriculum vitae de los mismos y de dos pruebas: una, encaminada a determinar la posesión de la cultura básica que puede alcanzar normalmente quien haya aprovechado las ocasiones que para él ofrece la sociedad actual a través de los medios de comunicación colectiva, la difusión del libro, la multiplicación de las manifestaciones y reproducciones artísticas, etc., y otra destinada a ponderar la capacidad de razonamiento".

Si se tiene en cuenta que ya en años anteriores y para paliar la escasez de espacio físico ante la afluencia masiva de estudiantes procedentes del Bachillerato se había suprimido también el absurdo de impartir enseñanzas sólo en turno diurno, resulta finalmente que la reivindicación nacida de un grupo de estudiantes falangistas de

facilitar el estudio de unas materias a nivel superior a personas que en su día perdieron el "tren del bachillerato" -en contra de su voluntad y generalmente por razones económicas- se había hecho una espléndida realidad.

En este sentido es muy de elogiar que las autoridades del Ministerio de Educación y Ciencia con la creación de la Universidad a Distancia hayan pensado en ese importante número de adultos que debido a múltiples problemas de horarios laborales irregulares, obligaciones familiares etc., o simplemente de carácter geográfico (si no existe Facultad en la localidad donde residen) no podrían cursar estudios superiores ni siquiera en clases nocturnas. La acogida no ha podido ser más favorable. En la primera convocatoria y para cursar Derecho o Filosofía y Letras ya se han inscrito cerca de 9.000 personas procedentes de todas las provincias españolas (20 alumnos

del Sahara). Es interesante destacar que dos tercios de los inscritos son mayores de 25 años, entre los que se encuentran cerca de 1.000 entre 41 y 50 años y 254 con más de 50 años!.

Naturalmente no falten personas dentro de la Universidad que quizá por no estar en el caso de estos adultos -tan capacitados como ellos para los estudios universitarios y quizá con mayor vocación que ellos mismos- o pensando erróneamente que la Universidad se desprestigia si se democratiza (en el sentido de mayor afluencia de estudiantes de todos los niveles de renta familiares y no de reducción de nivel académico), torpedean como pueden esta disposición de la Ley, exigiendo a los candidatos un nivel de conocimientos que más propio de un examen de madurez de ingreso a la Universidad, parece ser el de un examen de licenciatura.

También desde la prensa diaria (12) se alzaron airadas voces contra la "demagogia" de permitir la entrada a la Universidad a personas mayores de 25 años sin Bachillerato, sosteniendo el absurdo del Bachillerato como monopolio exclusivo; de único capaz de lograr la madurez y capacidad intelectual de una persona -sea niño o adulto- para poder cursar estudios universitarios. Aunque curándose en salud negaban que estaban clamando por un "rigor sistemático y obstruccionista", involuntariamente venían en denunciar la existencia de personas que desde dentro de la Universidad se oponían -o se oponen- a este tipo de pruebas, ("... alabamos la ejecutoria solvente de aquellos catedráticos de Universidad que defienden el nivel y la fama exigibles a las Facultades..."). Transcribimos a continuación los párrafos más significativos:

"...Ingresar en el ciclo de los estudios superiores es un esfuerzo y un honor que no pueden alcanzarse por meras razones sentimentales o falsamente humanitarias."

"Los estudios superiores hoy, y siempre lo fueron así, requieren un nivel de conocimientos que constituyan el surco adecuado donde poder sembrar en las aulas facultativas una semilla capaz de florecer en la categoría exigible en el día a los titulados universitarios. Esto es evidente, y subestimarlos o disvirtuarlos se nos antoja insensato, con daño evidente para el tono y el desprestigio de tales profesiones nacionales y, por ende, para devaluación de la propia Universidad."

"No participamos, pues, del significado de tales apostillas, y el tufillo demagógico que de ellas se desprende nos parece o interesado o irresponsable".

"Salvar por una simple prueba el conjunto, la sustancia, de formación de todo un bachillerato, puede considerarse coyuntura de oportunidad, pero en modo alguno granjería de facilidades y declives que a la larga repercutirían en nuestro propio bienestar colectivo...".

Evidentemente, más que la posibilidad de acceso a la Universidad parecía como si el Ministerio hubiese ordenado la concesión de títulos de licenciado a quien superase estas pruebas de madurez. ¿A qué todo ese temor

-casi terror- de "devaluación" de la Universidad? En realidad el nivel y la fama de una Universidad no se valora por la talla intelectual de los que acceden a ella, sino por el nivel de conocimientos de quienes salen de ella, es decir de los estudios que imparte; del nivel científico exigido para obtener en ella el título de licenciado o doctor. Nunca, pensamos nosotros, debe limitarse una Universidad a concentrar todos sus esfuerzos en las pruebas de ingreso.

Por otra parte, y para seguir insistiendo en lo infundado de los temores de quienes se han rasgado las vestiduras por la supresión del monopolio que hasta ahora detentaba el Bachillerato, recordar que una licenciatura no se adquiere por impregnación o contagio, por el simple hecho de ingresar, de estar físicamente en una determinada Facultad. Como todos sabemos, consta normalmente de 5 cur-

sas, comprendiendo entre 30 y 40 asignaturas. Un advenedizo sin Bachillerato tendrá pues que superar unas 40 pruebas o exámenes quien sabe si 120 o más (dependiendo de si se hacen exámenes trimestrales, etc.), las mismas que otro estudiante proveniente del Bachillerato, y al mismo nivel de exigencia científica. Si las supera todas igual que los procedentes del Bachillerato ¿Con qué lógica se le va a negar la licenciatura? ¿En razón al tipo de estudios que realizó en su juventud? ¿Se puede alguien atrever a afirmar que de entre los mayores de 25 años, ingresados en la Universidad a través de unas pruebas específicas, aquellos que logren finalmente licenciarse en Derecho, Economicas, etc. -con sus 30 ó 40 años- van a ser peores abogados o economistas que quienes han hecho el Bachillerato a la edad normal y obtienen la licenciatura a sus 25 años? Sinceramente opinamos todo lo contrario.

Aún a riesgo de parecer muy demagógico, en nuestra opinión es casi innecesario someter a un adulto a pruebas específicas para acceder a los estudios superiores. Unicamente podría estar justificado para el acceso a la Universidad, en el sentido físico de la palabra, es decir, asistencia personal del estudiante a las lecciones que se imparten en las Facultades universitarias (alumnos oficiales), ya que los catedráticos podrían aducir -y con sobrada razón- que no pueden explicar con normalidad sus lecciones si el nivel cultural de los estudiantes es tan bajo que no les siguen en sus explicaciones o hace que en las clases prácticas se pierda el tiempo con preguntas ociosas o absurdas por parte de un alumnado que no esté a la altura de una asignatura de enseñanza superior. Pero estos supuestos no se dan en un alumno libre de primer curso. Piensese que podría dejarse al libre criterio de cada catedrático admitir o no a un número

determinado de alumnos oyentes, (especie de "convidados de piedra" si se quiere) de entre aquellos no admitidos por el tribunal examinador para ingreso en la Universidad. Desde luego a muchos catedráticos les molesta más la displicente o aburrida atención de buena parte de sus alumnos "normales" (procedentes del Bachillerato) que la tensa atención de quien siendo adulto quiere aprovechar bien la oportunidad que se le ofrece.

Si el tribunal examinador de las pruebas específicas da por no apto a un aspirante mayor de 25 años y éste, como adulto que es, considera sin embargo que sí está en condiciones de poder estudiar las materias del primer curso de carrera, debe dejársele que lo intente y pueda demostrarlo. La fuerza de voluntad en un adulto que está dispuesto a sacrificar su escasísimo tiempo libre para elevar sus conocimientos puede hacer milagros. No perju-

dica a nadie. En todo caso a él mismo, pues aparte de dedicar una serie de horas en querer lograr algo hipotéticamente desmedido para sus fuerzas tendrá que desembolsar 3.500 pts. para que en junio y septiembre le permitan poder demostrar si ha sido o no capaz de conseguirlo. Si lo consigue, esto es, si logra aprobar todas las materias de primer curso, pensamos que ya no sería demagógico permitirle la asistencia normal a las clases de segundo curso, como alumno oficial.

Pensamos pues que el propio nivel de los estudios que se cursan en primer curso de carrera en una facultad universitaria o escuela superior es la mejor prueba para saber si una persona es apta o no para cursar tal carrera. Si para pasar a 2º curso, no nos explicamos ese "santo temor", aprestándose a la defensa del "nivel" y de la "fama" de la Universidad.

Así pues, en nuestra opinión, la Ley General de Educación, al prever esta fórmula de recuperación para la Universidad de personas ya adultas que por múltiples circunstancias (casi todas ellas de raíz económica) no pudieron en su juventud cursar el Bachillerato aporta una sensible mejora a la dimensión social contenida en el artículo V del Fuero de los Españoles. Mientras que en dicha Ley Fundamental el legislador pareció sólo preocupado en rescatar, de entre los millones de personas que componían los estratos sociales incapaces de costearse estudios, aquellos talentos verdaderamente descollantes, imponiéndoles luego en consecuencia la exigencia de un alto rendimiento en cada curso para la concesión o renovación de becas para el siguiente año, la Ley General de Educación ha abierto la posibilidad de rescatar para la sociedad un gran número de talentos, que si no descollan-

tes quizá (en cuanto a poseer un coeficiente de inteligencia superior a la media normal) cuando menos tienen igual capacidad que la media que estudió a su tiempo el Bachillerato (y procedentes en su mayoría de clase alta y media-alta).

Tampoco quisieramos pasar por alto que la Ley General de Educación, en su artículo 3-3 aporta asimismo un nuevo matiz dentro de la dimensión social que indudablemente tiene en sí misma, al declarar el estudio como un deber social para los alumnos, considerandolo como una modalidad del trabajo:

"El estudio constituye para los alumnos un deber social. El Estado valora y exalta esta actividad como modalidad de trabajo y la protegerá con la fuerza de la Ley, haciendola compatible con el cumplimiento de los demás deberes".

Universidades laborales: Casi a título de postdata quisieramos hacer un breve comentario al respecto, antes de concluir este capítulo.

Esta creacción del Ministerio de Trabajo, tal como fueron concebidas en un principio, representa a nuestro juicio un retroceso dentro del proceso de igualdad de oportunidades que se derivaban -aunque no del todo claramente, como ya hemos visto- de nuestras leyes fundamentales.

Quizá animados de la mejor intención, las personas que concibieron esta idea y la pusieron en práctica cayeron en el mismo error que los grupos de estudiantes izquierdistas a que más arriba nos referíamos. Tienen un gran afón y empeño por preocuparse de la suerte del trabajador, pero consciente o inconscientemente lo hacen de un

modo paternalista porque en el fondo de sus mentes no los consideran igual capacitados que ellos.

Así resultó que dedicados a buscar "algo" que beneficio al trabajador piensan en crear unas instituciones que se ocupan de la formación de sus hijos. Hasta aquí es el fruto lógico de ese pensamiento -encomiable- en favor del trabajador. Pero, luego más tarde -y derivado de esa no confianza en el trabajador- ya empiezan por no ocuparse de él directamente, para facilitarles medios que les permitan, aunque sea con retraso, ~~se~~ colocarse dentro de la sociedad en el puesto en que les corresponda de acuerdo con "talentos" o potencias ^{de} que les ha dotado el Creador, sino que piensan en los hijos de los trabajadores. Y tampoco confían en ellos realmente pues no creen del todo que un hijo de familia trabajadora (obrera) pueda tener igual capacidad para el estudio que otro de familia

alta o media-alta y por ello en lugar de ocuparse de salvar el escollo economico -única diferencia que en realidad hay que ayudar a salvar- lo que hacen es proporcionarles unas magnificas escuelas de formación profesional pero rotulandolas con la "mentira piadosa" de "Universidades laborales".

Esto, -que nos consta fue pensado con la mejor intención- tiene serios inconvenientes:

1) El trabajador que aspira a que sus hijos puedan sacar el máximo rendimiento de los dones que Dios les haya dado (inteligencia, fuerza de voluntad, etc.) y que en ningún caso la inferior situación economica-social del padre les suponga obstáculo e impedimento alguno, puede creerse ingenuamente que los títulos que se expiden en las Universidades laborales son del mismo rango que los de cualquier Facultad universitaria. Esto puede resultar trágico para las aspiraciones de un padre respecto a su hijo, y por

supuesto para el propio hijo.

2) El rotular con el nombre de "Universidad laboral" lo que en realidad son unas escuelas de formación profesional y de grado medio, aparte de ser una "mentira piadosa" que -como todas las mentiras, incluso las piadosas- entraña un grave riesgo para las personas a quien se quería beneficiar, es peyorativo para el mundo del trabajo que se adjetive de "laboral" una "Universidad de 3ª División" y es peyorativo para el buen nombre de las Universidades españolas que se denomine así a unos centros donde se imparten las siguientes enseñanzas: Educación General Básica, Formación agrícola profesional nautico-pesquera; peritaje industrial, de Telecomunicación, de Química, construcción de maquinaria, explotaciones agropecuarias, Asistencia social; Idiomas, etc.

3) Representa un retroceso social todo aquello que, aunque sea de buena fe, tienda a perpetuar unas estructuras sociales que no son justas (y no lo son cuando el puesto

que una persona ocupa en la sociedad es en razón a las circunstancias economico-familiares y no en razón a su capacidad y valía).

Es muy loable la idea de crear unos centros de formación profesional, ya que es una necesidad nacional y dotar a la juventud de esa posibilidad está dentro del cumplimiento de las leyes fundamentales (Declaración IX de la Ley de Principios del Movimiento Nacional: Todos los españoles tienen derecho a una educación general y profesional ...") pero no es nada loable que se concibiera destinada a los hijos de los trabajadores. ¿Por qué han sido pensadas para que ahí acudan precisamente los hijos de los trabajadores? Los centros de formación profesional -al igual que los centros universitarios- deben estar destinados a españoles sin más discriminación apriorística que la de su capacidad para el estudio y vocación, nunca la de su capacidad económica familiar.

Si por múltiples y obvias razones quienes concibieron las Universidades laborales -con toda buena voluntad, que se les reconoce- no enviaron a ellas a sus hijos, sino a las Universidades ya existentes, podían haber pensado que por esas mismas razones los trabajadores -si tuviessen "igualdad de oportunidades"- no enviarían allí a sus hijos sino que -al igual que los padres de niveles altos de renta- harían todo lo posible porque sus hijos cursasen la enseñanza superior.

4) Las mal llamadas Universidades laborales son sostenidas con fondos de las Mutualidades Laborales y de las Cajas de Ahorro es decir con dinero en su mayoría aportado por los escalones de renta media y baja o -desde otro aspecto- por los trabajadores por cuenta ajena.

Estos centros de formación profesional, una vez desprovistas del flaco servicio que se hace a los trabajadores de asegurar a sus hijos un puesto que les haga fi-

gurar en el futuro dentro de la 2ª ó 3ª categoría del escalafón laboral nacional, deben ser sostenidos con fondos del presupuesto anual del Estado, ya que es un servicio público más de la nación dentro del capítulo general de Educación y su mantenimiento está dentro de las obligaciones que se ha impuesto el régimen actual, en virtud de las leyes fundamentales promulgadas (declaración IX Ley Principios del Movimiento Nacional y art. 5º del Fuero de los Españoles).

En consecuencia, ya para terminar, diremos que las disposiciones legales por las que se creaban y regulaban las "Universidades laborales" (ver especialmente las Ordenes del Ministerio de Trabajo del 12.6.56 y 16.8.58, así como la Ley de 20.7.55 sobre "Formación Profesional e Industrial") han supuesto un gran avance desde el punto de vista instrumental, en cuanto al cumplimiento de la letra

de las Leyes fundamentales, pero por el contrario han supuesto un fuerte retroceso social en cuanto al espíritu de esas mismas leyes.

Paradójicamente ha venido a resultar que aunque quienes concibieron la idea de las Universidades laborales y las hicieron realidad proceden del campo falangista -y generalmente se les conoce como destacados falangistas- nada más lejos del pensamiento de Jose Antonio en cuanto al sistema de Educación. Por el contrario, la Ley General de Educación, tanto en sus declaraciones como en sus aplicaciones prácticas encaja perfectamente dentro de la doctrina y postulados falangistas.

NOTAS

=====

- 1) - FOESSA - "Informe sociológico sobre la situación social en España 1970" - Madrid, Euramérica, 1970, p.845
- 2) - Instituto Nacional de Estadística - "España -Anuario estadístico 1971" - Madrid 1971.
- 3) Ministerio de Educación y Ciencia - "La educación en España - bases para una política educativa" - Madrid, 1969 - p. 39
- 4) - FOESSA - Suplemento nº 1 -enero-marzo 1971 al "informe sociológico sobre la situación social en España 1970" Madrid - Euramérica - 1971 - p.16
- 5) - Instituto Nacional de Estadística, op. cit. p. 337 y 661-663.
- 6) - Ibidem - p. 288 y 289
- 7) - FOESSA op. cit. p. 961
- 8) - La Vanguardia 28.XI.72
- 9) - Declaraciones del Prof. Salustiano del Campo en "El Europeo" - recogido por "YA" 17.1.73
- 10) - FOESSA - op. cit. p. 987 y 1090,
- 11) - ibidem p. 990

DISTRIBUCION DE LAS CARGAS FISCALES

Art. 92 del Fuero de los Españoles (17.7.45):

"Los españoles contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas según su capacidad económica. Nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a ley votada en Cortes.

Título IX de la Ley de Principios del Movimiento (17.5.58):

"Todos los españoles tienen derecho: a una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios económicos; a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales y a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales. El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, inspirará la política y las leyes."

Introducción

Antes de entrar en el análisis comparativo entre las normas programáticas subrayadas en los textos arriba citados -que marcaban los objetivos a conseguir por la política fiscal del nuevo Estado, y la realidad fiscal que presentan nuestras leyes de Hacienda actualmente en vigor,

nada mejor que recoger aquí la crítica formulada contra el actual sistema tributario español por la máxima autoridad oficial en esta materia: el propio Ministro de Hacienda, Alberto Monreal Luque, quien de forma solemne expuso ante el Consejo Nacional del Movimiento, con fecha 22 de mayo de 1972, la imperiosa necesidad de una reforma tributaria:

"Un elemental repaso de la amplia realidad que acota la Hacienda Pública española en la actualidad, realizado por un espíritu con un mínimo de sensibilidad política, estará abocado a llegar a la misma conclusión: la de afirmar que entre los múltiples problemas que suscita la actividad financiera, los planteados por el conjunto de impuestos que integran el Sistema Tributario ocupan el lugar más destacado, hasta el punto de convertir en problema impositivo en el primer problema impositivo en el primer problema financiero español. Basta repasar superficialmente la imposición española para percibir la existencia de un conjunto de visibles defectos en el reparto efectivo de la carga fiscal:

La considerable discrepancia entre bases reales y bases fiscales, signo que manifiesta la amplia evasión tributaria y la tosquedad e imperfecciones de los extendidos regímenes objetivos de determinación de las bases.

Las amplias diferencias en el tratamiento de las rentas de capital y trabajo, dado el muy desigual conocimiento que la Administración fiscal tiene de unas y otras y el favorable trato que en el impuesto personal sobre la renta se

concede a las rentas del capital sobre las que el trabajo genera. la clara deficiencia de un impuesto personal sobre la renta, ya que su base se determina condicionada por el régimen de evaluaciones globales, que afecta a una crecida proporción de ingresos, y el conjunto de contribuyentes positivos no supera la cifra de 25.000.

La aplicación de una copiosa imposición indirecta con defectos de técnica y sistemática que afectan a la equidad del reparto de la tributación y distorsionan la actividad económica.

Estos problemas se han visto agudizados por una Administración tributaria que no ha evolucionado, ampliando sus medios y mejorando su organización.

No es extraño que estas deficiencias hayan dado cuerpo a una opinión pública que proclama -desde muy distintos ángulos- la necesidad de reformar el cuadro impositivo español. Porque no son solo opiniones doctrinales las que han denunciado reiteradamente con precisa concreción los defectos de nuestro sistema tributario. También lo han hecho distintos órganos de difusión de la opinión pública. Las propias instituciones de nuestro sistema político se han hecho eco en distintas y reiteradas ocasiones de este gran problema nacional."

Así pues nuestro Ministro de Hacienda nos confirma que el sistema fiscal español está tan lejos de ser justo y equitativo que hasta "un elemental repaso" o como dice más tarde, "repasar superficialmente la imposición espa-

ñola" para percatarse de ello, sin perjuicio de que examinando más a fondo el tema se vayan haciendo más patentes los errores e injusticias de nuestro sistema tributario. Es este un punto en el que -tal como denuncia Monreal Luque- coinciden absolutamente la opinión pública y los expertos. Unos porque ven y padecen la realidad de los hechos y los otros porque "con precisa concreción" han denunciado ya reiteradamente los defectos de nuestro sistema.

A este punto vamos a dedicar pues el presente capítulo: es decir, a ir exponiendo "con precisa concreción" y lo más esquemáticamente posible lo que es de dominio público: la discrepancia existente entre medios ^{leves} (~~los~~ fiscales españoles) y fines (los marcados por nuestras leyes fundamentales y que han servido de rúbrica para este capítulo).

En primer lugar, vamos a enumerar las diferentes partidas que componen el sistema impositivo español:

Impuestos directos:

Contribución Territorial Rústica y Pecuaria
Contribución Territorial Urbana

Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal
Impuesto sobre las rentas del Capital
Impuesto sobre Actividades y Beneficios comerciales e
industriales.

Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas
Impuesto General sobre la Renta de Sociedades y demás
Entidades jurídicas.

Impuesto General sobre las Sucesiones
Impuesto sobre los bienes de las Personas Jurídicas.

Impuestos indirectos:

Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y
Actos Jurídicos documentados

Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas

Impuesto sobre el Lujo

Renta de Aduanas

Impuestos especiales

Cuando sabemos por datos oficiales que la recaudación tributaria total se compuso en 1965 de un 29,38% por impuestos directos y de un 63,33% por impuestos indirectos, la pregunta que inmediatamente se plantea es de si esto es índice de "equitativa distribución" de la carga fiscal o si por el contrario es indicio de un sistema regresivo.

A pesar de que la "vox populi" coincide plenamente

con la mayor parte de la doctrina científica en considerar como regresivo o no equitativo un sistema fiscal -en este caso el español- en el que los ingresos por impuestos indirectos dupliquen los percibidos por impuestos directos, no faltan voces que se alzan intentando refutar tal teoría (1), aduciendo ventajas que en nada tienen que ver con la justicia distributiva, como por ejemplo el hecho de que para su recaudación se requiera un menor esfuerzo por parte de la Administración de Hacienda que con respecto a otros tributos, o de que no frenan -como puede ocurrir con los impuestos directos- la iniciativa de los "promotores de riqueza", al no representar una merma directa de los correspondientes incentivos. Estas razones son ciertas, pero en nada tienen que ver con el "quid" de la cuestión: la equitativa distribución de las cargas fiscales.

La controversia, en términos radicales, sobre el mantenimiento o supresión de los impuestos indirectos tampoco ha lugar, si no se hacen las debidas diferenciaciones o matizaciones. Nadie puede considerar regresivo un impuesto -indirecto- sobre la importación y consumo de bebidas exóticas, pero sí por ejemplo sobre la compra de aparatos de televisión de fabricación nacional, como más tarde veremos a la hora de hacer la crítica sobre el impuesto de lujo.

Por esta razón han surgido autores que no queriendo tomar partido en la controversia, al verse en la disyuntiva de optar por un sistema de impuestos con exclusión del otro, y quizás por no querer admitir las exageraciones de los defensores a ultranza de uno y otro tipo de impuestos, han recogido el hilo de Ariadna y sin perderse en el ovillo de las medias verdades, han argumentado que para pronunciarse en favor o en contra de la existencia o convivencia de impuestos directos e indirectos, o sobre el porcentaje de la debida aportación respectiva a los ingresos del Estado, es necesario conocer previamente la distribución de la carga tributaria.

En este sentido creemos interesante reproducir la opinión de Fuentes Quintana:

"Es muy posible que los impuestos indirectos graven la renta de la sociedad española con desigualdad. No disponemos hoy, sin embargo, de estudios de presupuesto familiares que nos demuestren la índole de la distribución sobre la carga tributaria y, por lo tanto, no se puede pronunciar un veredicto firme sobre la regresividad de la imposición indirecta. Lo cual no quiere decir que no exista. Ahora bien, también es claro que el camino de la justicia es más corto y realizable a través de la imposición directa y que la imposición indirecta tiene proble-

mas mayores que los de su regresividad". En "El desarrollo económico de España", Madrid, 1963, pag. 61. (2).

Efectivamente es así, pero lamentamos discrepar de tan autorizada opinión. Aún sin contar con dichos "estudios de presupuesto familiares" -que entretanto sí podemos contar ya con ellos- es suficiente con disponer de la relación de los diferentes impuestos y de los artículos que gravan. Está palmariamente claro que los consumidores de tabaco, gasolina, juguetes, artículos de deporte, etc. son legión y no un grupo minoritario de fuerte capacidad tributaria. Leyendo las listas mensuales de licencias de importación autorizadas por el Ministerio de Comercio, se ve claramente que los artículos por los que se pagarán los impuestos que componen el epígrafe de "renta de aduanas" (dentro de los impuestos indirectos) van destinados -directa o indirectamente- al consumo mayoritario. Son casi excepciones los artículos que van destinados a uso prácticamente exclusivo de los escalones de renta altos.

No obstante, con posterioridad a la duda filosófica, que como a buen científico se le planteaba a Fuentes Quintana (de no afirmar nada hasta poder demostrarlo) se han publicado en España dos importantes trabajos: el informe FOESSA (3) y el estudio publicado por el Instituto de Estudios Fiscales "Estimación Estadística de la carga tributa-

ria por escalones de renta. Aplicación al caso de España" (4). Con la ayuda de uno y otro se puede ya demostrar científicamente lo que era opinión generalizada: la no equitativa distribución de la carga tributaria y situación fáctica por lo tanto de contrafuero de las leyes de Hacienda españolas.

En el estudio dirigido por Perona (título abreviado: "La distribución de la carga tributaria en España") se establecen siete escalones de renta:

I	-	menos de	30.000	pts. anuales	
II	-	30.001 -	60.000	pts.	"
III	-	60.001 -	120.000	"	"
IV	-	120.001 -	180.000	"	"
V	-	180.001 -	240.000	"	"
VI	-	240.001 -	500.000	"	"
VII	-	superior a	500.000	"	"

Según se expone en el capítulo dedicado a la "equitativa distribución de la renta nacional" (norma programática fijada por el título IX de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional), una familia comprendida en 1972 en los escalones I a IV es imposible que alcance

los postulados sociales a los que aspiraba el nuevo Estado nacido con el Alzamiento Nacional: vivienda digna, asistencia social, cultura, esparcimiento, etc. Necesitaría por ello ser ayudada o subsidiada por el Estado: vivienda oficial, de baja o nula renta; enseñanza gratuita, efectiva y no meramente declarativa; asistencia social de 1ª clase (y no de 3ª o de 4ª. ¿Que porcentaje de fiabilidad tienen los "médicos del seguro" para las familias españolas? ¿Se ha medido en algún caso la carga económica que representa para estas familias acudir al "médico particular" o es que se ignora que la familia más modesta no repara en gasto alguno cuando se trata de la salud de uno de su prole? De todo ello volveremos a hablar en otro capítulo de esta tesis). En lugar de ello, es decir, en lugar de reparar o suplir el Estado las lagunas que la vida real y efectiva —no la teórica y declarativa de la retórica oficial— produce en estas familias, que suponen más del 80% de la población española, lo que hace por el contrario es obtener dinero de ellas para cubrir sus gastos (no todos justificados ni justificables y una buena parte no ajustados a nuestra situación de país quasi-subdesarrollado. Trataremos de ello más abajo).

Según el trabajo dirigido por Perona, en el año 1965 tomado como base para su estudio, la presión fiscal fue superior sobre los escalones de renta baja (del I al IV) y media (V y VI) que sobre los de renta alta y muy alta (VII). Del 13,4 para el I, del 13,8 para el II, del 14,0 para el III (rentas de 60a 120.000 pesetas de 1956); del 13,9 para el IV; del 13,8 para el V; del 13,1 para el VI y del 11,6 para el VII (superior a 500.000 pts/1965 de renta anual!).

En 1968 se calcula (estimación; datos aún no definitivos) que únicamente el escalón I (rentas inferiores a 30.000 pts. anuales -pesetas/1968) habrá tenido una presión fiscal (8,2) inferior a la del escalón VII (14,2).

Sin embargo, piénsese un poco sobre las condiciones de vida que en 1968 tuvieron aquellas familias con ingresos inferiores a 3.000 pts. al mes!

Frente al 14,2% del escalón VII, el escalón II (ingresos inferiores a 5.000 pts. al mes!) soportó una carga fiscal del 19,4; el escalón III del 19,6 -la mayor carga fiscal para ingresos mensuales entre 5 y 10.000 pts. al

mes- el escalón IV del 19,1; el V del 18,7 y el VI del 17,1%.

Si examinamos por separado la presión fiscal por escalones de renta, referida a impuestos indirectos, la desigualdad es todavía mayor: En tanto la población con ingresos inferiores a 3.000 pts. al mes soporta una carga del 8%, para los de renta superiores a 40.000 pts. mensuales sólo supone un 3,6. La escala completa es todo un ejemplo claro de sistema regresivo:

Escalones de renta miles pts.	1965		1968		
	Imposición Directa	Imposición Indirecta	Seguridad Social	Imposición Social. Gr. Envenenado	Destinación Gr. al Gobierno
I. 0 - 30	8,2	8,-	3,2	13,4	8,8
II. 30- 60	4,8	6,0	5,2	12,8	12,4
III. 60-120	2,3	6,6	5,1	14,0	12,6
IV. 120-180	3,1	6,3	4,5	13,9	12,1
V. 180-240	3,9	6,1	3,8	12,8	12,7
VI. 240-500	5,1	5,1	2,9	13,1	17,1
VII. más-500	6,5	3,6	1,5	11,6	14,2
Total	3,6	5,9	4,-	13,5	13,3

Presión fiscal media: porcentajes sobre la renta total percibida.

Esto en cuanto a valores relativos, para conocer la carga fiscal de cada uno de los estratos sociales que componen la población española. Veamos ahora la aportación

concreta a Hacienda en millones de pesetas, por parte de los diferentes escalones de renta referidos a los impuestos indirectos.

Los contribuyentes comprendidos en los escalones de renta I, II y III (es decir población cuyos ingresos mensuales eran en 1965 inferiores a 10.000 Ptas. al mes) aportaron a Hacienda -por impuestos indirectos- un total de 28.522,9 millones de pesetas, en tanto que la población de renta alta y muy alta (ingresos superiores a las 40.000 pts. mensuales) sólo aportaron 5.328,1, siendo la población de clase media (escalones IV, V y VI, renta entre las 10.000 y las 40.000 pts. mensuales) quienes aportaron un total de 32.462,8 millones. En una palabra, está claro que los impuestos indirectos van dirigidos hacia las clases económicamente débiles (eufemismo ~~que~~ de emplearse para no ser tachado de demagógico) y a las clases medias. Esto no sería del todo grave si luego se compensase por vía de imposición directa y la población del grupo VII tuviese una aportación, en millones de pesetas, superior a lo indicado. Sin embargo, no es así. El escalón de renta VII aportó en el mismo ejercicio que consideramos 9.443 millones de pesetas por impuestos directos frente a 9.897 millones de pts. de aquellas perso-

nas con ingresos mensuales inferiores a 10.000 pts. en tanto que la clase media (escalones IV, V y VI) aportaron un total de 21.935 millones de pts.

Así pues, el resultado final es que la contribución de los españoles a cubrir las necesidades nacionales no se hace de forma equitativa. Mientras los escalones de renta alta y muy alta contribuyen por impuestos directos e indirectos con 14.771 millones de pesetas, los escalones de renta baja y bajísima tienen que contribuir con 38.419 millones, cuando en realidad, si Hacienda atendiese a la capacidad de carga tributaria de cada español, estos escalones de renta, (I; II y III) deberían quedar exentos en cuanto a su contribución a los gastos del Estado se refiere, y ser considerados como sujetos receptores de las aportaciones de los demás escalones de renta. Es un contrasentido que personas que a duras penas pueden atender a su subsistencia y que son una clara denuncia al incumplimiento de las solemnes promesas hechas por el nuevo Estado en los años de su creación, tengan todavía que sufragar en un 40% la recaudación tributaria de la nación, superando en más del doble la aportación de la población de rentas altas y muy altas.

Nuestra Hacienda no atiende la capacidad económica de los españoles. En la mayoría de los tributos se inclina

por el 'igualitarismo' lo cual es contrario al espíritu y la letra de nuestras leyes fundamentales que impone la norma de la equidad en el sector fiscal. Nuestra Hacienda actúa de un modo pragmático y busca en primer lugar la facilidad y seguridad en la recaudación. Por ello su preferencia por los impuestos indirectos y eludir -en lo posible- el graver directamente a un grupo de personas que por representar sólo un 1% de la población resultarían muy concretas y podrían ofrecer resistencia, habida cuenta que junto al poder económico unen -directa o indirectamente- el poder político. Es mucho más fácil y resulta más anónimo el recaudar entre una amplia masa de la población. Sin embargo se atenta contra la justicia -y se contravienen las leyes fundamentales- por cuanto ahora se demuestra que el reparto de la carga es injusto.

Sin necesidad de haber estudiado Economía, ya desde nuestra infancia y por las enseñanzas recibidas dentro del contexto de nuestra educación cristiana, habíamos aprendido a saber que para la viuda de la parábola evangélica el desprenderse de un céntimo, de su único céntimo, representaba una carga mucho mayor que para los ricos mercaderes desprenderse de esas grandes sumas que entregaban ostensiblemente

11

en el templo, pues en tanto que para la viuda el céntimo de su limosna representaba el verse privada de lo necesario para su sustento, para los grandes personajes esas grandes cantidades no eran más que una pequeña parte de sus riquezas, quedando además suficientemente compensados en su vanidad por la admiración y envidia que despertaban la cuantía de sus limosnas.

A los legisladores¹ de nuestro actual sistema fiscal habría pues que reprocharles de un lado que no supieron conjugar la eficacia recaudatoria con la justicia distributiva (valor este último de orden superior al primero) y de otro lado que no actuando de acuerdo con una ordenada jerarquía de valores -primero la justicia, luego la eficacia- tampoco tuvieron la astucia humana suficiente para sacar provecho de la secular vanidad de los poderosos -en este caso los contribuyentes del escalón VII de renta. Sin posibilidad de citar la fuente, muchos recordamos haber leído en alguna parte el orgullo que representa para el capitalista medio norteamericano el verse en las listas de los grandes contribuyentes o que su empresa figure en el "ranking" anual de la revista "Fortune", hasta el punto de que cabe la sospecha bien fundada de que algunos falseen las cifras por exceso (no por defecto) a fin de as-

cender ante los ojos de competidores y amigos, aunque sea a costa de pagar mayor cantidad de impuestos (esto, a nivel individual, personas físicas, ya a nivel empresarial sería harto difícil en EE.UU y además correría el riesgo de ser calificado de beneficio ficticio con intento de fraude hacia terceros).

Aparte de este somero estudio del sistema fiscal español en su conjunto, creemos que no es ocioso hacer un examen rápido de cada impuesto por separado para percatarnos de sus deficiencias más importantes, la suma de las cuales trae como consecuencia esa no equitativa distribución de las cargas fiscales entre la población española.

IMPUESTOS DIRECTOS:

Contribución territorial sobre la riqueza rústica y pecuaria: Constituye un impuesto a cuenta de los generales sobre la renta total de personas físicas o jurídicas y recae sobre el importe de las rentas que anualmente producen real o potencialmente, los bienes y actividades calificados tributariamente como rústicos y pecuarios.

Se trata pues de un "impuesto a cuenta" referido

al impuesto general sobre la renta. Consta de una "cuota fija" sobre el líquido imponible catastral y de una "cuota variable" que grava los rendimientos de las explotaciones agrarias.

Hay unos mínimos exentos (de cuota fija, las fincas de menos de 5.000 pts. y las explotaciones de menos de 100.000 pts. de líquido imponible).

Como indica Tamames (6) el principal problema de este impuesto es el de su recaudación decreciente. En 1961 la percepción real por parte de Hacienda era solo un 57% de la recaudación por este concepto de 30 años atrás, ya que al ser determinado el líquido imponible de cada finca por el Catastro de Rústica, y éste no revisase con la periodicidad debida, se origina una "petrificación de las bases", resultando de ello una defraudación impune a Hacienda, que -huelga decirlo- beneficia principalmente a los grandes terratenientes.

Así pues -y como denuncia Cesar Albiñana (7) la evolución de este impuesto es de resuelto signo negativo. "La recaudación obtenida en 1957 expresada en pesetas constantes no ha vuelto a ser obtenida. La recaudación más alta

se alcanzó en 1960, pero inferior a la de 1957",

Sobre las perspectivas de la efectividad de la Ley 60/1969 que estableció este tributo no nos resistimos a transcribir íntegro el comentario crítico que le dedica Albiñana: "En resumen: la justicia y flexibilidad con que la Ley de 1964 pretendía dotar a la contribución rústica, como a su modo lo intentó la Ley de 1957, han quedado hasta hoy inéditas. Todo ello sin considerar las desigualdades que está motivando el recargo en favor del régimen especial agrario de la Seguridad Social. Nuestra contribución rústica seguirá siendo un instrumento inútil para el logro de los siguientes fines: a) ser sensible a los movimientos de los precios y de la producción; b) atraer recursos adicionales a la producción rural eficiente, y c) trasladar medios a los sectores no primarios facilitando una reforma agraria silenciosa. La "alergia fiscal" que proverbialmente padecen los grandes terratenientes y los agricultores de cierta importancia (siempre según las dimensiones nacionales) impedirá el arraigo de los impuestos proporcional y progresivo sobre las grandes explotaciones agropecuarias. También los comerciantes e industriales individuales

tienen su prehistoria tributaria. Pero los aplazamientos que vienen dándose en la incorporación al impuesto proporcional por parte de las explotaciones agrarias de cierta dimensión rebasan cualquier periodo de adaptación tributaria. Además ha de tenerse en cuenta la diferencia que en el tiempo lleva el sector primario a cualquier otro en cualquier economía nacional.

Y volviendo a la etapa que ha abierto la Ley 60/1969 dudamos muchos sea ni un paso siquiera hacia el gravamen efectivo de estas clases contribuyentes (118). Recordemos como el art. 7º del Decreto-Ley de 3-X-1966 exigió una declaración de "características" por parte de los propietarios de las fincas rústicas, con el aparcibimiento de actuaciones inspectoras y de expedientes calificados de defraudación, sin que hasta hoy haya rendido la Administración pública los resultados de dicha gestión investigadora."

Como colofón, y para destacar aún más la situación tan anómala del sector agrario dentro del sistema tributario español, vale la pena señalar que según datos del titular del Departamento expuestos ante las Cortes, en 1968 la recaudación por contribución rústica había sido de 926 mi-

llones de pesetas en tanto que la bonificación en el precio del gas-oil para el campo en ese mismo año había sido de 4.449 millones. (8)

Contribución territorial sobre la riqueza urbana: Es así mismo un impuesto a cuenta del general sobre la Renta de personas físicas o jurídicas, que grava las rentas que producen o que son capaces de producir los bienes calificados tributariamente como de naturaleza urbana.

Debido a la permanente congelación de alquileres y a las vastas exenciones tributarias (en su gran mayoría hasta del 90%) hasta 1961 no se alcanza el nivel recaudatorio de 1957, que a su vez era escasamente superior (\pm 5%) al de 1940.

Esto no sería del todo grave si representase una medida de carácter social para favorecer el acceso de las clases trabajadoras a la propiedad urbana (vivienda propia) o para defender al trabajador -en el caso de una vivienda en alquiler- del fantasma del desahucio si los precios de los alquileres subiesen en mayor proporción que el poder adquisitivo de los salarios.

Sin embargo, sabemos que en la realidad no es así.

Las viviendas de alquiler módico no son accesibles -desde hace más de 20 años- a la nueva población procedente de la inmigración campesina ni a las nuevas familias de jóvenes matrimonios.

En cuanto a las exenciones tributarias para las viviendas de nueva construcción, es un error concederlas objetivamente y no subjetivamente, es decir, otorgadas en razón al área donde se edifican y por gestión de la inmobiliaria, que lo aplica como un incentivo más para sus ventas, en lugar de conceder dichas exenciones tributarias en razón a las condiciones y circunstancias del comprador. Así se da la paradoja que un sujeto del escalón de renta VII esté exento del 90% de contribución territorial urbana para una vivienda que puede ser la tercera o cuarta que posea, en tanto que la vivienda de un trabajador -la única que tenga- del escalón II ó III de renta (difícilmente podría concebirse que fuese el I) tribute al 100%.

Parece como si el legislador pasase por alto que unos compran las viviendas, con mil y un esfuerzos -agobios más bien- para vivir en ellas, en tanto que hay otros que las adquieren como objeto de compra-venta y natural espe-

culación. El trabajador adquiere su vivienda en razón fundamentalmente al precio y a las condiciones de pago. Las exenciones tributarias o no de la vivienda es algo que se encuentran "graciosamente" dependiendo de factores objetivos considerados por los Ministerios correspondientes y por la mayor o menor habilidad de gestión de la inmobiliaria. De entre los trabajadores, sólo los de renta media pueden plantearse el tema de la selección en razón a otros factores secundarios (situación, calidad de la vivienda, orientación; entorno social, etc). Los de renta baja, repetimos, han de atenerse inflexiblemente a esos dos factores antedichos: precio total y amplias facilidades de pago (incluyendo una entrada inicial lo más reducida posible).

Por no extendernos demasiado, sólo comentaremos los puntos relacionados con el impuesto que nos ocupa (Contribución Territorial Urbana) y que a nuestro juicio refleja una constante del espíritu que informa el conjunto de las leyes fiscales españolas:

a) Hecho imponible: Según el art. 2º, el hecho imponible de esta contribución se origina:

-Por la obtención de rendimientos de los bienes calificados tributariamente como de naturaleza urbana.

-Por la utilización, goce o posesión de un derecho real, de los bienes que produzcan, sean susceptibles de producir los expresados rendimientos.

Así pues por el espíritu que informa nuestras Leyes Fundamentales, el nuevo Estado aspira a una justa distribución de la riqueza y a que todas las familias españolas cuenten con una vivienda digna y adecuada. Sin embargo nuestras leyes fiscales gravan el hecho de que una familia utilice una vivienda de su propiedad. Si el poseer una vivienda fuese algo nocivo o supérfluo, podríamos verlo lógico pero el verbo gravar es incompatible con el verbo favorecer o promover. Si la política del nuevo Estado es favorecer, promover el acceso de las clases trabajadoras a la propiedad, este capítulo específico de la propiedad de la vivienda familiar es primario. Lo lógico es que el Estado prime a quien gasta parte de su renta (sus ahorros) en adquirir una vivienda. Así lo hace indirectamente autorizando el sistema de cuenta ahorro-vivienda, pero es un contrasentido que luego con la otra mano -al cabo de un año de adquirirse la vivienda- grave este hecho, viendo en las

viviendas una fuente de recaudación de impuestos. Para un observador que desconociese el espíritu que informó la política del nuevo Estado en las fechas iniciales de su creación podría más justificadamente suponer que el régimen político actual no es partidario de la propiedad de las viviendas por sus usuarios o que se tratase de una pugna competitiva similar a la existente entre los ferrocarriles del Estado (RENFE) y los transportes por carretera de carácter privado. De igual forma que el Estado no quiere dejar en condiciones ruinosas el transporte de mercancías por vía férrea -ya que no puede abandonar a la libre empresa el sistema ferroviario del país- parece como si el Estado estuviese en condiciones de ofrecer -con vistas a una mayor libertad en sus planes de urbanismo- viviendas en alquiler (a precios adecuados a cada nivel de renta) a todas y cada una de las familias españolas, y fuese un capricho de los contribuyentes el empeñarse en no utilizarlas, prefiriendo construir y vivir en viviendas construidas con capital privado, sobre suelo urbano privado.

b) Reducciones temporales: 1) Del 90% y durante 20 años a

las viviendas de protección oficial. 2) Las viviendas y demás bienes de naturaleza urbana afectos a los Patronatos de Casas Militares.

Uno se pregunta por qué la "protección oficial" a efectos de desgravación o reducción temporal no alcanza a toda vivienda familiar, independientemente de si su construcción (en razón a necesidad perentoria, ubicación geográfica, etc.) fue subvencionada o favorecida en otros aspectos por el Estado. O si se quiere puntualizar más: por qué no alcanza a todas aquellas familias que se hallen comprendidas en un nivel de renta determinado: ¿O es que se puede afirmar que las familias españolas que habitan vivienda de régimen libre es porque han rechazado la posibilidad de adquirir una vivienda de protección oficial? ¿No es más cierto -por usar nuestra consabida muletilla- que las viviendas de protección oficial son escasas y que sólo una pequeña parte de las familias españolas puede acceder a ellas, incluso -en la mayoría de las ocasiones- utilizando la vía tradicional de la recomendación? ¿No sería pues más justo que el Estado abonase parte de los gastos de la vivienda, es decir, que contribuyese a los gastos de aquellas familias a las que no ha podido proporcionar

una "vivienda de protección oficial"? ¿No es un claro contrasentido que lejos de ayudarlos todavía los grave?

Respecto a las viviendas afectas a los Patronatos de Casas Militares, nos parece magnífico el régimen especial de que gozan, pero porqué no extenderlo a las demás profesiones? Mejor aún, por qué no extenderlo a todas y cada una de las familias en España que se encuentren en igual situación de ser ayudadas en este capítulo de la vivienda, independientemente de la actividad profesional que ejerzan?

Impuesto sobre rendimiento del trabajo personal: Grava todas las utilidades que se obtengan directa o indirectamente como consecuencia de trabajos o servicios personales. Es, igual que los anteriores, un "impuesto a cuenta" de los generales sobre la renta de las personas físicas o jurídicas.

Exenciones: Las personas cuya base imponible no exceda de la cifra de 100.000 pts. (a partir del 1.1.71).

Tipo de gravamen: 14%.

Comentario: El lado positivo de este tipo de impuesto es que Hacienda (nos atrevemos a atribuirlo a iniciativa del titular de ese Departamento y no a otro -Trabajo-) haya renunciado a obtener recursos por este concepto de las personas que en buena lógica no deberían aportar dinero al Estado para los gastos generales de la nación, esto es, las personas integradas en los escalones de renta I y II. Incluso es de elogiar esa preocupación por mantener el valor real de la exención dispuesta inicialmente e incluso de mejorarla, que refleja la ley de 8 de abril de 1967 estableciendo que la cifra de exención (40.000 en un principio y posteriormente de 60.000 pts.) pasase a ser de 75.000 pts. a partir de 1 de enero 1968, de 80.000 pts. a partir del 1 de enero 1969; de 90.000 a partir del 1 de enero 1970 y de 100.000 a partir del 1 de ~~enero~~ 1971.

Lástima es que el legislador no haya tenido también en cuenta a estas personas de los escalones de renta I, II y III en los demás impuestos. Ciertamente es que en este impuesto son fáciles de reconocer -y por lo tanto de aplicar la

exención- pero no sería imposible, técnicamente hablando de aplicarlo también en los demás impuestos.

El lado negativo de este impuesto, es que pese a la filosofía del nuevo Estado, expuestas magistralmente en las solemnes declaraciones normativas del Fuero del Trabajo ("... constituye la más adelantada aristocracia de esta era nacional". "El Estado valora y exalta el trabajo, fecunda expresión del espíritu creador del hombre y, en tal sentido, lo protegeré con la fuerza de la ley, otorgándole las máximas consideraciones..."), la realidad es que esta actividad -trabajar- es gravada por Hacienda, constituyendo -en la recaudación de 1965- el mayor capítulo de los impuestos directos, después del impuesto de sociedades. Así pues, por este impuesto sobre rendimiento del trabajo personal se recaudaron en 1965, 8.709 millones de pesetas en tanto que por el concepto de impuesto sobre rentas de capital sólo se recaudaron 4.367 millones (casi la mitad exacta).

A nuestro juicio, el trabajo como actividad, o si se quiere, la remuneración obtenida mediante el trabajo

no debía estar gravado por Hacienda. Tarea nada fácil, ya lo sabemos, sería definir cuales son las "actividades" profesionales que mereciesen el título de trabajo y que bajo dicho honroso título mereciesen el apoyo y protección del Estado (en lugar de un gravamen por parte de Hacienda). Hay actividades laborales consagradas en nuestra Patria que efectivamente más que "trabajo" son "anti-trabajo", es decir, son una carga, representan una erosión para el trabajo real de resto de la comunidad, pero esto sería objeto de otro capítulo.

Se podría aducir que en aras de una equitativa distribución de la renta nacional, se deberían gravar los impuestos a partir de una cierta cuantía aunque fuesen procedentes del trabajo personal. No hay inconveniente en admitirlo. Lo importante en este impuesto sería no perder nunca de vista dos puntos que nos sirven de guía: 1) El trabajo hay que favorecerlo, promoverlo, no gravarlo y coartarlo. Determinése que actividades no merecen el título de "laborales" y deseselas fuera de esta política, gravándose fuertemente el "dinero fácil". 2) No se olvide nunca el art. 1 del Título

III del Fuero del Trabajo: "La retribución del trabajo será como mínimo, suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna". En su consecuencia, queda corta la exención de 100.000 pts. anuales y supone un contrasentido por ir contra la filosofía del nuevo Estado gravar sueldos o salarios que no permitan al trabajador proporcionar a su familia una vida moral y digna.

Finalmente con relación a este impuesto merece destacar el comentario que Cesar Albiñana hace respecto al sistema de evaluación global para los ingresos por trabajo personal de los llamados profesionales:

"El aceptable coeficiente de flexibilidad que este impuesto ofrece frente a la evolución cuantitativa de las rentas percibidas por el factor trabajo en nuestra economía nacional, es demostrativo de sus regímenes de exacción (retención directa y retención indirecta). Y téngase presente que este impuesto consigue tales índices de flexibilidad a pesar de que uno de sus componentes (los ingresos de los profesionales y asimilados) hace años alcanzó el techo que el régimen de evaluación global, establecido con carácter obligatorio, logró al ser implantado, esto es, en la etapa previa a la acomodación y reacción de la clase contribuyente frente a la Hacienda pública. La falta de la oportuna esta-

dística induce a presumir la congelación del gravamen después de las cotas alcanzadas en los años 1958 y 1959 respecto a estos contribuyentes. La vuelta al régimen de estimación directa de quienes ejerzan actividades profesionales, artísticas, etc., dispuesta por el artículo 4º de la Ley de 30 de junio de 1969 es, asimismo, significativa de la falta de elasticidad del régimen de evaluación global, sobre todo cuando se enfrenta con una clase social que, a pesar de su procedencia universitaria o de enseñanza superior, se distingue por su falta de colaboración, formal y material, en el cumplimiento de las leyes tributarias. El proyecto de Ley aprobado por el Gobierno establecía nuevamente la expedición de un documento para el cobro de honorarios profesionales. A pesar del informe favorable de la ponencia parlamentaria, el precepto no figura en la ley aprobada."

Impuesto sobre las rentas del capital: Grava las utilidades producidas por todo capital prestado o invertido, obtenidas por personas naturales o jurídicas residentes en España o fuera de España.

Conociendo la mecánica del mercado monetario en España huelga casi el comentario. Existiendo el sacrosanto "secreto bancario" ¿cómo va a ser posible que este impuesto se realice de acuerdo con la realidad?. Respecto a las

remuneraciones por trabajo personal, las empresas son la "longa manu" de Hacienda y ejecutan la correspondiente exacción respecto a los salarios y sueldos que satisfacen a su personal. Lo lógico sería que los Bancos y demás entidades de ahorro ejerciesen similar función, respecto a las rentas (intereses) que abonan a sus clientes.

Respecto a los dividendos que se abonan por el capital invertido en las empresas, si se trata de sociedades anónimas, en el estricto sentido de la palabra (capital anónimo representado por acciones) no hay problema respecto a la exacción del impuesto. Las "fugas" se producen sin embargo cuando los representantes del capital no son anónimos sino personas que son familia entre sí o "muy bien avenidos", con lo cual se ejercen los mil y un métodos necesarios para ocultar los beneficios y no declararlos. De todos es conocido -incluso de Hacienda- la normal y tradicional convivencia dentro de nuestras Empresas de la contabilidad oficial y la contabilidad real, pero esto entra más bien dentro del marco del epígrafe "fraude fiscal" que más tarde comentaremos.

Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales: Es otro de los "impuestos a cuenta" de los generales sobre la renta

total de las personas naturales o jurídicas, que grava de un lado con una cuota fija el presunto beneficio por el mero ejercicio de cualquier industria, comercio o profesión y de otro con una cuota de beneficio, los rendimientos netos, ciertos o estimados obtenidos con dicha actividad.

El comentar debidamente las 200 páginas de apretado texto que ocupa el Decreto 3313/1966 de 29 de diciembre requeriría un trabajo monográfico dedicado al tema. Nos limitaremos a decir que aquí tiene el legislador un magnífico instrumento para fomentar aquellas actividades realmente beneficiosas para la nación (y su población) y para "gravar sin duelo" aquellas otras actividades/comerciales o pseudo-industriales cuya desaparición nadie lamentaría. Para no hablar en abstracto fijemos nuestra atención en dos ejemplos muy concretos: 1) Los restaurantes económicos o casas de comidas; 2) Las discotecas o whiskerías. No se le ocurre pensar que en una población como Madrid las modestas casas de comidas están coadyuvando a realizar una tarea que más bien debería ser de los poderes públicos, de organismos municipales, de Sindicatos o de las

propias empresas. Nos atrevemos a asegurar que el legislador no conoce por dentro esta actividad industrial. Pien-
sese que el 80 ó el 90% de la clientela de estos estable-
cimientos son habituales, de los cuales su gran mayoría
(70%) son clientes en razón al horario de sus fábricas o
empresas. Las empresas burlan la obligación de montar sus
propios comedores concediendo un 1/4 de hora más de lo fi-
jado como límite, pero en una gran ciudad 1 hora u 1 1/2 h.
es insuficiente para realizar dos desplazamientos, y los
trabajadores han de recurrir a una casa de comidas que es-
té cercana y sea económica. Otro porcentaje de clientela
que podríamos calcular en un 20% acude sencillamente a los
restaurantes económicos (sobre todo para la comida de medio
día) porque es el único sitio donde puede ir a tomar un
plato caliente por unas pocas pesetas, ya que en sus pro-
pias casas (1 habitación en la pensión) no se puede cocinar.
Nos preguntamos ¿Es ésta una actividad que el Estado debe
gravar o que por el contrario debería subvencionar?. No so-
mos partidarios de esto último dada la escasa vigilancia
que se pone en el destino y correcta aplicación de los
fondos públicos (basta echar una mirada al caso de los
comedores universitarios) pero sí al menos de la exención

de impuestos a unas personas que -aparte de un "negocio", gracias a una correctísima administración- están realizando una indiscutible función social.

Pasemos ahora al otro ejemplo: las discotecas. Todo lo contrario al caso anterior. Realizan una función anti-social. Por supuesto que no seríamos partidarios de cerrarlas "manu militari" -salvo caso de flagrante infracción de las normas establecidas para este género de actividad, que podrían endurecerse, por supuesto. Consideramos que son la manifestación normal de una sociedad que es así, tal como está ahora, y no como nosotros la quisieramos. No es momento de hacer un estudio sociológico o de pedir responsabilidades a quien o a quienes han llevado consciente o inconscientemente a tal situación. Sin embargo Hacienda no tiene por qué tratar "igualmente" a este tipo de actividades de la misma forma que no puede gravar igualmente a la leche que al whisky. Sin entrar en mucho detalle estadístico a la vista está la proliferación de estas discotecas, boites o whiskerías, demostrativo de que no es muy gravosa su contribución al erario público.

Impuesto general sobre la renta de las personas físicas:

Es un impuesto general, personal y directo que grava la totalidad de los beneficios netos, ciertos o presuntos obtenidos durante un año por personas físicas.

Es por así decirlo el "astro-rey" de los impuestos directos. Sería necesario todo un tratado para comentarlo "in extenso". Ha suscitado un sinfín de polémicas en torno suyo. Intentando resumir la amplia gama de facetas discordantes que presenta, diremos que contemplado en su conjunto creemos ver en él un intento todavía tímido de verdadera imposición directa, unipersonal, subjetiva, considerando al hombre y sus circunstancias, su contabilidad unipersonal. Sin embargo, los fines y los medios no marchan acordes y se producen las naturales contradicciones que agujerean la embarcación y la fuerzan a hacer agua. Sucede que nuestra Administración de Hacienda al establecer el sistema de fijación del hecho imponible viene en declararse tácitamente incapaz de determinar o de comprobar la renta de cada contribuyente. Al autolimitarse con el secreto bancario o la investigación de fortunas, por temor

a los poderosos o por un malentendido respeto a la intimidad personal, tiene que conformarse con poder hacer conjeturas a base de indicios. Resulta que queriendo huir de una investigación de las fuentes, por el temor de ser tachado de régimen policial -cuando los países más tradicionalmente liberales no vacilan en utilizar el sistema- tienen luego que actuar como "sabuesos" indagando indicios de renta gastada para deducir la cuantía de lo ingresado. Es caer casi en el ridículo tener que interrogar al contribuyente sobre si ha organizado alguna fiesta para presentar a su hija en sociedad y cuantos invitados acudieron; si durante el año se ha hospedado en algún hotel; si ha viajado en coche-cama, etc. Repetimos que más bien parece un interrogatorio policial para dar con la pista del atracador. Se nos viene a la memoria la frase jocosa oída a un hacendista poco conocido (Borrequero) señalando que por este sistema Hacienda en el futuro nos impondrá un gravamen "extra" por haber contratado los servicios de una secretaria rubia o por habernos comprado un pijama de seda.

Si el sistema de fijar la base imponible ya es una declaración de inferioridad de no poder averiguar la renta

de los contribuyentes o propia de "objeto de conciencia" que confiesa sus escrúpulos de encontrar inmoral el hacerlo, limitándose a salvar el escollo mediante esta original solución de los signos externos, el impuesto en sí sobre la renta se nos antoja que no es en realidad otra cosa que salvar la necesidad de implantar el impuesto sobre el patrimonio, ya que la determinación o averiguación de éste es todavía más problemático para Hacienda.

Sin embargo desde el punto de vista lógico -e incluso desde el punto de vista teológico, como luego veremos- sería más correcto un impuesto sobre el patrimonio que un impuesto sobre la renta, pudiendo este último desaparecer casi totalmente si se lograra una equitativa imposición sobre beneficios (con alto gravamen para el "dinero fácil") y un ajustado impuesto sobre el lujo a través del cual ya tributaría quien diese fiestas -no por reunirse, claro está, sino por las bebidas compradas, etc.- viajase en coche-cama o se alojase en hoteles de cinco estrellas.

Decimos que desde el punto de vista lógico sería más correcto un impuesto sobre el patrimonio, puesto que

si para una nación es más beneficioso el que sus riquezas fructifiquen o se multipliquen, no vemos porqué gravar ese hecho y conceder exención a quien mantiene la riqueza ociosa.

A este respecto no podemos por menos de acordarnos del relato que incluye Juan Velarde en su obra España ante la socialización económica (10) y que no nos resistimos a reproducir, dado que ilustra perfectamente el tema:

..."Personalmente he podido comprobar este hecho en la localidad de la provincia de Segovia denominada Real Sitio de San Ildefonso. La explotación rural de este término se divide, esencialmente, en cuatro partes...

... La cuarta constituye un enorme latifundio, propiedad ahora creo que de los herederos del duque de la Seo de Urgel. He recorrido innumerables veces esta finca a través de los caminos de servidumbre que en ella existen, o bien siguiendo las márgenes de las aguas fluviales que por ella discurren. Son numerosísimas las fuentes que en ella manan. Hay zonas llanas de extensión bastante considerable. Pues bien. la única riqueza que de la misma se extrae es la procedente de una minúscula punta de ganado vacuno de media casta -o sea degeneración del ganado bravo destinado a la lidia en las plazas de toros- que produce algo de carne

y algo de leche. Sus linderos llegan hasta el mismo borde de la zona hortofrutícola. En vez del bosque de pinos de la zona de Valsaín existen encinares muy malos. Como consecuencia, la erosión es fortísima. En algunas zonas de los márgenes del río Cambrones, que cruza la finca, el paisaje puede pasar por volcánico o por lunar. El empleo engendrado se reduce a una o dos familias, que cuidan el ganado, y algún guarda, que controla, incluso le llegué a ver armado de carabina, que no se acerquen demasiado los veraneantes y los habitantes de la localidad y pueblos vecinos, que atraviesan la finca por caminos de servidumbre a zonas donde residen unos cortísimos días al año los dueños de esta gran propiedad. Puede calificarse incluso su rentabilidad como negativa. Al dificultar los guardas el acceso a las zonas más profundas del río, a las fuentes, a algunos lugares pintorescos, reducen notablemente los atractivos turísticos de La Granja. Al ocupar una gran extensión de terreno, llegando hasta el mismo casco urbano, impiden la expansión industrial del mismo, pues sus dueños se niegan a vender parcela alguna a causa de un prurito que se podría calificar como cultural-caballeresco, en cuanto contrapuesto al burgués. Sólo la gran fuerza financiera de la fábrica de vidrio "Esperanza, S.A.", del grupo francés Saint-Gobain, fue capaz de adquirir una parcela poco extensa, en el lindero de esta finca y la vieja Real Fábrica de Cristal, que precisamente controla hoy "Esperanza, S.A.". Al dificultar esta expansión industrial limitan el

nivel de empleo, consiguiendo que el proletariado, por otra parte, tenga una más reducida capacidad de elección: el trabajo en el Patrimonio Nacional o el de la fábrica de vidrio, con muy reducidas excepciones. De forma derivada, y forzada, tiene que disminuirse el volumen de salarios. Este latifundio, pues, deprime la economía del Real Sitio de San Ildefonso. Sin embargo, contemplando su extensión y conociendo el hecho de que no es el único bien que poseen sus dueños, parece lógico que no sea posible efectuar el esfuerzo financiero necesario para capitalizarlo. En vista de ello, sus propietarios lo convierten en poco más que en una enorme finca de recreo, que se exhibe —e irrita por ello— tanto ante los habitantes permanentes de la localidad como ante los que en ella residen en el verano, procedente, sobre todo, de Segovia y Madrid.

Pero incluso en caso de que el latifundio tenga alguna rentabilidad, ésta la logra en España mediante el cultivo extensivo de secano. La coordinación de factores productivos sólo la consigue el empresario agrícola en estas grandes fincas si no existen excesivas complicaciones técnicas. El paso al regadío y la mecanización pueden suponer que el empresario coordine con menor eficacia el trabajo y el capital al ser éstos más abundantes.

Esto se une, por un lado, con el fenómeno del absentismo del propietario, que pone la finca en manos de administradores y se conforma con que le lleguen unos ingresos,

que, aunque sean escasos por unidad de superficie, al ser ésta muy grande, le resultan suficientes para vivir con holgura en alguna zona urbana. Por otro, con los casos de administración directa del propietario, se vincula el bajo nivel cultural que suele tener éste."

Así pues sería más lógico -teniendo presente el principio de la función social de la propiedad, sobre cuyo tema volveremos en otro capítulo, que el patrimonio fuese gravado de modo inversamente proporcional a como se realiza ahora. Debería calcularse un fuerte gravamen sobre aquellas propiedades agrícolas sin cultivar o sobre el suelo urbano sin edificar o sobre cualquier riqueza improductiva. Los propietarios ya se cuidarían de estrujarse el cerebro pensando cómo cubrir el elevado coste que la simple tenencia de esos bienes les produciría, o de otro modo tratarían de desprenderse de ellos como de un hierro candente. No es difícil imaginarse que de este modo no proliferarían los especuladores del suelo urbano -manteniendo durante años solares sin edificar esperando las consiguientes subidas de precios- ni el escándalo moral de millares

de viviendas vacías ante una situación de crónica escasez.

Decíamos que incluso desde el punto de vista teológico era también más correcto un impuesto sobre el patrimonio, y en razón inversamente proporcional al rendimiento obtenido, puesto que el Creador puso el hombre en la Tierra para que la dominase y se sirviese de ella, del mismo modo que en la parábola de los denarios premia al que obtuvo rendimiento de lo entregado y condenó al que enterró la cantidad recibida.

Ni que decir tiene que en la dicotomía de riqueza ociosa - riqueza productiva excluimos los casos en que la ganancia o rendimiento se haga a costa de terceros (injusta distribución de los beneficios entre quienes colaboraron en su consecución) o que efectivamente el beneficio obtenido no sea otra cosa que producto de la simple especulación (nuevamente el tema del "dinero fácil). Hacienda no puede medir con el mismo rasero al beneficio obtenido mediante el cultivo y comercialización de productos agrícolas o industriales dentro de un mercado -sano, no enfer-

mo de monopolios o proteccionismos- de libre competencia que el conseguido a través de una oportuna venta de solares.

Para mejor ilustrar la conveniencia del impuesto sobre el patrimonio creemos interesante reproducir aquí las tesis expuestas por Eiroa Vilarnovo en el trabajo que sobre este tema publico en "Hacienda Pública Española" en 1970 (11):

"El reparto de la carga tributaria pretende basarse en el principio de la capacidad de pago del contribuyente. Al instrumentar el índice de la capacidad de pago nos encontramos con que sucesivamente se ha ido tomando como tal: el patrimonio, el producto, la renta y el gasto personal.

Los defensores de este impuesto ven al patrimonio como medida ideal de la capacidad de pago por dos motivos: a), trata igual a los que con igual patrimonio obtienen distinta renta, no penalizando así a los individuos afortunados o hábiles para su explotación, y b) por otra parte, las mayores rentas obtenidas por una mejor explotación del patrimonio se reflejarían en su día en un incremento de ese patrimonio que incidiría, de esa forma, en el campo de aplicación de este impuesto.

Podemos resumir en tres grupos las distintas razones que abogan por la implantación de un impuesto sobre el patrimonio neto: razones de equidad o justicia fiscal; ra-

ziones basadas en sus favorables efectos económicos y, finalmente, razones de eficacia en su administración.

1) Razones de equidad.- Las razones más importantes que desde el punto de vista de la equidad abogan por un impuesto sobre el patrimonio, independientemente del impuesto sobre la renta, son las siguientes:

a) La discriminación tributaria de las rentas según su origen -rentas fundadas y no fundadas- no pueden producirse utilizando unicamente el criterio de la renta como índice de la capacidad de pago. El patrimonio permite: primeramente, mantener el nivel de vida aunque la renta desaparezca; tambien elimina la necesidad del ahorro al desaparecer la incertidumbre sobre el futuro y, finalmente, su sola posesión se considera como fuente de satisfacción psicológica por el prestigio social que lleva consigo.

b) Reducir la concentración de riqueza en poder de pocas manos es una de las razones fundamentales que aconsejan el establecimiento de un impuesto sobre el patrimonio neto; en este caso, debería contar con unos tipos de gravamen altos para que no pudiese pagarse con la renta. Los impuestos hoy vigentes no se utilizan en este sentido, limitándose a impedir que se acentúen las desigualdades, pero sin reducir su grado.

c) Aumento de la progresividad en los grupos supe-

riores de renta. El impuesto sobre el patrimonio neto puede considerarse como complemento del impuesto sobre la renta en sus tramos superiores. Lograría aumentar la progresividad y, consiguientemente, moderar las excesivas diferencias de renta e impedir que aumenten las diferencias de riqueza.

d) La distribución de la riqueza es, en la mayor parte de los países atrasados, más desigual que la distribución de la renta. Por ello, un impuesto sobre el patrimonio neto sería más progresivo que un impuesto sobre la renta personal y más fácil de administrar. Además presentaría la ventaja adicional de reducir la costumbre de dedicar el ahorro privado a inversiones poco interesantes para conseguir el despegue de una economía retrasada.

e) En los Estados Unidos se ha defendido que un impuesto sobre el patrimonio neto no debe excluir de su campo de aplicación el "capital humano", representado por la propia persona en sí y su capacidad para obtener ingresos. Evidentemente, desde el punto de vista de la equidad, el no gravar el "capital humano" supone una discriminación en contra del pequeño propietario frente a la persona carente de bienes, pero muy hábil para conseguir ingresos.

2) Razones basadas en sus favorables efectos económicos.- El impuesto sobre el patrimonio neto grava también los patrimonios que no generan renta, en los que la contribución al desarrollo económico es hula, y los patrimonios que generan escasa renta y que no contribuyen al desarrollo

en la medida que sería deseable. El impuesto que estudiamos lograría que los propietarios de estos patrimonios asuman mayores riesgos para obtener beneficios, con los consiguientes efectos sobre la productividad de las inversiones y, consecuentemente, sobre el desarrollo económico. En definitiva, estos efectos serían mas beneficiosos que los que produciría un impuesto sobre la renta.

3) Razones de eficacia administrativa.- El impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre la renta administrados conjuntamente, permiten atajar mejor la ocultación y la evasión fiscal que si estos impuestos se aplicaran independientemente. El impuesto sobre el patrimonio permitiría comprobar la exactitud de las declaraciones del impuesto sobre la renta durante un periodo de varios años.

Hay que señalar aquí las recomendaciones del informe KALDER para la India y Ceilán, que proponía que el contribuyente presentase una única declaración para los cinco impuestos (sobre la renta, ganancias del capital, patrimonio, gasto personal y donaciones). Esto lleva consigo la posibilidad de comprobación automática en dos direcciones: primero, la ocultación de determinadas partidas para reducir la cuota de un impuesto puede traducirse en un incremento de la cuota debida a otros, y, segundo, la investigación de la renta puede conducir al descubrimiento de patrimonios ocultos, y además la información suministrada por la declaración de un contribuyente permite descubrir ganancias encubiertas de otro.

Finalmente, quedaría incompleto este comentario al impuesto sobre la Renta de las personas físicas si no nos refiriesemos a su principal problema: el gran margen de evasión fiscal que permite. No obstante preferimos incluir el tema dentro del epígrafe "fraude fiscal" del que más tarde haremos mención:

Impuesto general sobre la renta de las sociedades y demás entidades jurídicas: Es un tributo directo de naturaleza personal, que grava la renta o beneficio neto total, real o estimado, que obtengan las diferentes entidades sujetas a él durante un año.

Comentario: Lo más destacable en este impuesto es el doble sistema de exacción que permite: declaración individual y evaluación global. Parece como si nuestra Hacienda, después de la experiencia adquirida a lo largo de todos estos años se hubiese percatado de su imposibilidad de verificar las declaraciones de las "sociedades y demás entes jurídicos", y en lugar de optar por los signos externos -en previsión quizá de que las empresas españolas

presentasen un aspecto exterior de oficina siniestra de La Codorniz- optó por la transacción: fijar un determinado importe a cada sector de la producción y que entre ellos se distribuyan la carga. Sin embargo ha ocurrido que en lugar de descubrirse y denunciarse unos a otros, las sociedades de cada sector han terminado por aliarse, formando un sólido bloque contra Hacienda. Como demuestra Albiñana la participación del regimen de evaluación global en los aumentos recaudatorios totales de cada año han sido los siguientes:

	%
1958	28,4
1959	3,9
1960	1,6
1961	11,0
1962	6,4
1963	-1,4
1964	0,4
1965	10,6
1966	7,9
1967	8,2
1968	6,9

- - - -

Impuesto general sobre las sucesiones y sobre los bienes de las personas jurídicas: Es un tributo de carácter patrimonial, directo y de naturaleza real, que grava las adquisiciones patrimoniales "mortis causa" y los bienes pertenecientes a personas jurídicas.

Comentario: El legislador, en nuestra opinión, se ha quedado muy corto, cortísimo, a la hora de regular el impuesto teniendo en cuenta las circunstancias subjetivas del contribuyente, defecto clásico de todo el sistema fiscal español. Así pues existen unas "exenciones subjetivas condicionadas" que no alcanzan ni con mucho para situar este impuesto a un decoroso grado de equidad, sino que lo hace regir por el principio de igualitarismo que tanto hemos criticado más arriba:

1) - Las adquisiciones hereditarias de los ascendientes, descendientes legítimos y cónyuges, cuando la total participación de cada uno en la herencia no exceda de 10.000 Pesetas. Cuando dicha participación no exceda de 100.000 Pesetas, la porción hereditaria correspondiente a las primeras 10.000 pesetas estará asimismo exenta (aclaración Cir 4-5-66).

2) - Las cantidades hasta 500.000 pesetas percibidas de las compañías o entidades aseguradoras por los beneficios de las pólizas de seguros sobre la vida, si el parentesco entre el que figure en la propia póliza como contratante y el beneficiario es el de conyuge, ascendiente o descendiente legítimo, natural o adoptivo. Para gozar de esta exención en los casos en que el evento se establezca sobre la vida de persona distinta del contratante, el seguro tendrá que haber sido concertado con tres años al menos de anterioridad a la fecha en que aquél se produzca, salvo que éste se hubiese concertado en forma colectiva. En los seguros colectivos se atenderá al grado de parentesco entre el asegurado y el beneficiario (Cfr. 21-7-70).

3) - El patrimonio familiar protegido integrado por valores mobiliarios o por fincas rústicas pertenecientes al causante en pleno dominio, siempre que reuna los requisitos del Decreto-ley de 5 de octubre de 1966 y de la Orden de 17 de diciembre del mismo año y su cuantía no exceda de 600.000 pesetas. Esta cifra se incrementará en 60.000 pesetas por cada hijo legítimo, o por cada estirpe de descendientes legítimos en su caso. La exención no es aplicable si el total haber hereditario del causante excede del doble de la cantidad que en cada caso, de acuerdo con las reglas dichas, constituya el límite máximo del patrimonio familiar (Cfr. 9-11-67).

Y decimos que en nuestra opinión el legislador se ha quedado corto porque dejar exentas 10.000 pts. de una herencia a ascendientes, descendientes legítimos y conyuge es sólo algo simbólico. En cuanto a la consideración del parentesco, nos parece oportuno, pero nos tememos que se haya hecho no por favorecer a los parientes de primer grado, sino por detraer una mayor cuantía de los de segundo y tercer grado. De otro lado todos conocemos las mil y una formas diferentes que existen de reunir un patrimonio y las mil y una circunstancias diferentes que pueden concurrir en los herederos. Sin embargo el legislador sigue aferrado a su teoría del igualitarismo y huye de la equidad por lo complejo que sería para ella su aplicación.

Nos parece imposible que para Hacienda merezca la misma consideración 100.000 ó 200.000 pts. de herencia únicas provenientes de un esforzado ahorrador que se ha preocupado de reunir tal cantidad a lo largo de varios años a costa de Dios sabe qué privaciones, pensando en las

exiguas cantidades que se perciben por el seguro de viudedad y orfandad, que otras 100.000 ó 200.000 pts. de herencia provenientes de rentas de capital, de una compra-venta especulativa o sencillamente de una herencia anterior, máxime si esas 100.000 pts. no son únicas sino acompañadas de otros bienes o formando parte de una cantidad mayor. No comprendemos por qué la cantidad exenta se eleva de 10.000 a 600.000 pts. si está representada en valores mobiliarios o por fincas rústicas. Si es debido a las garantías o cautelas impuestas sobre la ulterior enajenación de dichos bienes, también podrían ser aplicadas al dinero en metálico (cuenta de ahorro de disposición limitada). También creemos que el legislador se ha quedado corto en considerar la faceta subjetiva de una herencia, considerando el parentesco desde el punto de vista jurídico (si ascendientes, descendientes directos o conyuge o grado de los parientes colaterales) no queriendo entrar en las circunstancias que puedan rodear a los herederos. Es inconcebible que a la hora de tributar por el impuesto sobre sucesiones merezca para Hacienda la misma consideración un

huérfano en edad escolar que una persona adulta, plenamente inserta en la sociedad y con bienes propios quizá superiores a la suma heredada o capaz de ganar en un mes, mediante el ejercicio de su profesión el doble o triple de lo heredado. Bien nos gustaría pensar que nos hemos equivocado en la lectura o interpretación del texto regulador de este impuesto y que el legislador habrá previsto un trato diferenciador en el caso de huérfanos menores de edad y sus grados (no es lo mismo un huérfano de 4 años que uno de 17!) o de viudas sin recursos o imposibilidades para el trabajo. ¿Quizás la jurisprudencia haya cubierto o pueda cubrir esta laguna legislativa? Celebraríamos que así fuera.

(*) Incluso en el caso de viudas capacitadas para el trabajo ¿Es que el Estado garantiza un empleo adecuado y suficientemente remunerado a las viudas? ¿Entonces como se atreve a gravar la herencia o patrimonio de las viudas? Sólo lo veríamos lógico en el caso de que la herencia superase el cálculo de necesidades normales durante el número de años que pudiese vivir el sujeto pasivo.

Impuestos indirectos

Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados.

Impuesto General sobre el tráfico de las Empresas.

Impuesto sobre el Lujo

Renta de Aduanas

Impuestos Especiales.

Impuesto General sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados: Es un impuesto indirecto y real que grava las transmisiones "inter vivos" de toda clase de bienes radicados en el territorio nacional y de derechos, acciones y obligaciones originadas en el mismo, o que puedan ejercitarse o hubieran de cumplirse en España, así como por aquellas en las que el adquirente o transmitente sea español o residente en España.

Este impuesto, al igual que el resto de los indirectos, grava el gasto (adquisición o consumo).

Resulta que de la veintena de casos en los que se

prevé exención de este impuesto, la mayor parte se refiere a casos tan obvios que no hubiera hecho falta indicarlos (v. gr. si los actos u operaciones estan sujetas a otros impuestos; las subvenciones, etc. concedidas por el Estado, por actos derivados de la Ley de Concentración Parcelaria; las pensiones que perciban los obreros y sus familiares en aplicación de la vigente legislación sobre la Seguridad Social; cuando el sujeto pasivo sea el Estado, organismos autónomos de la Administración del Estado, etc. etc.)

Como es norma en la legislación fiscal, Hacienda no quiere entrar en considerar las circunstancias del sujeto pasivo. Practicamente tampoco desde el punto de vista objetivo; lo tiene en cuenta en un par de casos pero muy levemente, v. gr. "Exenciones y bonificaciones por razones de economía nacional y actividades económicas protegidas" en donde se incluyen, por ejemplo, la fusión de empresas, cuando den lugar a la concentración de actividades beneficiosas para la economía nacional...

Existe otra exención, de carácter objetivo, que bien merece un comentario: "Exenciones y bonificaciones relacionadas con el régimen especial de viviendas". Resulta curioso y contradictorio que estas exenciones y bonificaciones tomen como base el objeto (la vivienda de protección oficial) y no el sujeto pasivo (la capacidad económica del contribuyente). Tal como está previsto el impuesto en cuestión y sus exenciones parece como si todos los ciudadanos españoles -o si se quiere más concretamente, los españoles comprendidos en los escalones de renta I, II, III y IV tuviesen a su disposición una vivienda de "protección oficial" y por lo tanto fuese un capricho innecesario adquirir una vivienda de renta libre. Parece también como si el acceso a las viviendas de "protección oficial" estuviese vedado a los integrados en escalones de renta VI ó VII.

Ni que decir tiene que no es ese el caso. Una familia española trabajadora que desea adquirir vivienda lo más probable es que no sea de "protección oficial" y en consecuencia la "transmisión patrimonial" que realice estará gra-

vada con un 7,40%, pues para Hacienda es totalmente indiferente si la transmisión la hizo para dedicarlo a vivienda propia o a venderla, si es su única vivienda o si tiene diez más. Tampoco importa a Hacienda, a la hora de exigirle el pago si el contribuyente está en condiciones económicas de pagar tal impuesto. Hacienda se limita a exigir el ingreso de la cantidad en su totalidad (no permite fraccionamiento) y en un plazo de diez o quince días (no permite aplazamiento). Como todos podemos imaginar, no son casos aislados los de trabajadores que adquieren a plazos una vivienda dijéramos de un precio aproximado a 500.000 Pts. para lo cual han tenido que previamente dar una entrada o entrega inicial (100.000) conseguida gracias a un préstamo bancario o de Caja de Ahorros o de la empresa donde trabaja y cuando se las ven y se las desean para afrontar el pago mensual (letras de cambio) de la cantidad aplazada de la vivienda más la amortización del crédito recibido para la entrega, Hacienda le exige imperiosamente el pago de 38.000,- Pts. en concepto de impuesto por trans-

misión patrimonial (ésto si ha dado con una inmobiliaria que accedió a otorgar escritura pública, porque si no habrá incurrido en el delito fiscal de formalizar contrato privado, lo que supone un recargo del 20%).

Así pues, ese precioso instrumento que es la política fiscal de un país para llevar a cabo la justicia social entre sus habitantes, se convierte en este como en otros casos en carga insostenible para aquellas familias que más precisadas se ven del apoyo de los poderes públicos. Es absurdo, por no decir cómico, tal como lo veremos mas tarde en el epigrafe "fraude fiscal", el apelar a la conciencia fiscal del contribuyente, cuando a Hacienda a la hora de exigir el pago de un impuesto le trae absolutamente sin cuidado la situación económica de la persona a quien lo exige, limitándose a amenazarle con un recargo del 10% si no ingresa en el plazo marcado (generalmente 10 días) con un recargo del 20% en segundo aviso y con la amenaza de proceder al embargo de bienes si no pagase la cantidad exigida en un plazo de 24 horas.

Con tal proceder frente al débil y con una política de abierta generosidad respecto a las empresas, con exenciones y desgravaciones a la exportación o a otras operaciones mercantiles dudosamente beneficiosas para la economía nacional... no es extraño el actual clima de insolidaridad de los ciudadanos con relación a las obligaciones fiscales.

Impuesto general sobre el tráfico de las Empresas: El impuesto general sobre el Tráfico de las Empresas grava las ventas, obras, servicios, exportaciones y demás contratos y operaciones típicas y habituales del tráfico de todas las empresas y de las explotaciones mercantiles, agrarias, forestales, ganaderas o mixtas, así como las importaciones.

Comentario: Es un impuesto en cascada, cuyo mejor precedente es la alcabala. Si en la Edad Media la alcabala era disculpable pues no existían medios de investigación ni organización suficientes para repartir con equidad la carga tributaria, en los tiempos actuales donde el brazo y

los ojos del Estado, pueden llegar a todas partes, no le encontramos justificación. Para Hacienda vuelve a ser indiferente sobre quien recaiga el gravamen. Sustenta al parecer la ficción tan saludable para su conciencia social de que los españoles consumen todos en la misma proporción a sus escalones de renta. Si tal ficción fuese realidad, entonces resultaría equitativo tal impuesto, pero resulta que cuando una familia de ingresos mensuales de 8.000 pts. consume un kilo de garbanzos, otra familia de ingresos mensuales de 80.000 pts. no consume 10 kilos de garbanzos. Resulta todo lo contrario, no consume ninguno, pues en lugar de legumbres consume ternera o mariscos. Un impuesto pues unificado para todo tráfico de mercancías -sean garbanzos, percebes o vigas de hierro- esto es, sin diferenciar si son de primera necesidad, de segunda o de lujo, atenta flagrantemente contra el principio de la equidad y de la justicia.

Pudiera darse el caso -haría falta comprobarlo- que los ingresos de Hacienda por I.T.E. sobre artículos de con-

sumo (alimentación, vestido, etc.) destinado a los españoles de renta elevada, fuese superior a la cifra total que ingresa por el mismo concepto relacionado con artículos de consumo mayormente destinados a la población de rentas bajas (v. gr. legumbres, ropa de confección, etc.) Lo dudamos. Pero aunque así fuese, todo lo recaudado por Hacienda sobre estos artículos de primera necesidad, iría contra la más elemental justicia distributiva.)

Aparte de esta elemental medida (de no gravar con el I.T.E. aquellos productos mayormente destinados a los consumidores de rentas bajas), es curioso observar que si bien el legislador se ha roto la cabeza, como vulgarmente se dice, con el complicado mecanismo de las mil y una diferentes desgravaciones fiscales para las empresas, no se haya arbitrado ninguna medida ni dispositivo para que lo recaudado por impuestos indirectos y satisfechos por los niveles de renta bajos revertiese sobre esos mismos contribuyentes. En la Edad Media, repetimos, sería imposible, hoy difícil y complicado nada más, pero también complicado

es el sistema de desgravaciones y exenciones a las empresas, y sin embargo se hace (aún a riesgo de equivocarse estrepitosamente, como en el capítulo de la exportación, por citar un sólo ejemplo bien conocido y sonado de fraude fiscal). Hoy se puede determinar sin necesidad de una precisión al céntimo, en cuántos millones han contribuido, en conceptos de impuestos indirectos, los componentes del escalón de renta I, II y III y etc.

Impuesto sobre el lujo: Es aquel que grava el gasto realizado para efectuar adquisiciones, poseer bienes o gozar de servicios no esenciales o supérfluos, especificados como tales por la ley (T.R. de 22 dicbre. 1966).

Comentario: Se trata, a nuestro juicio, de un impuesto bien concebido en cuanto a su fundamento, es decir, el hecho de gravar el lujo, lo supérfluo, la ostentación, el gasto suntuario, pero desgraciadamente la realidad impositiva no guarda relación con el fin que se propuso originalmente el legislador o con lo que el título del tributo parece indicar.

En buena lógica este impuesto debería recaer únicamente sobre los niveles altos de renta (escalones VI y VII). Sin embargo resulta sorprendente leer () que en 1965 el escalón I de renta aportó a la Hacienda por este concepto 165 millones de pesetas, el escalón II, 1.201,7 millones; el escalón III 4.710,8 millones; el escalón IV, 3.572,0 millones; el escalón V, 1,872,7 millones; el escalón VI, 2.104,3 millones y el VII, 1.463,3 millones (es decir 3 veces menos que el escalón III: personas con ingresos inferiores a 10.000 pts. mensuales). Si todos los productos y servicios gravados con el impuesto sobre lujo estuviesen justamente gravados resultaría que los componentes de renta alta en nuestro país se distinguían por una inveterada austeridad o que los comprendidos en los escalones de renta I, II, III y IV eran muy dados a veleidades, con un desmedido afán por lo superfluo, con evidente abandono de lo más necesario. El "summun" sería el escalón de renta I, cuyos componentes no alcanzan unos ingresos ni de 3.000 pts. al mes y se permiten unos lujos que reportaron 165 millones a Hacienda en 1965.

Sin embargo basta echar una siempe ojeada a la lista de los artículos considerados por Hacienda como artículos de lujo y comprenderemos que es que el epígrafe o rótulo no se ajusta a la verdad. Es sencillamente que Hacienda, a la hora de pensar en fuentes de recaudación, se dirige hacia aquellos contribuyentes que suponen mayoría dentro del total de la población española y por lo tanto incluye dentro de la lista de "artículos de lujo" aquellos que indefectiblemente habrá de consumir o utilizar esa gran mayoría de los escalones de renta I, II, III, IV y V. Así resulta por ello que es artículo de lujo los juguetes, los electrodomésticos, los artículos de deporte, la bisutería, los artículos fotográficos, etc.

Siendo benévolos queremos pensar que el legislador tratando de buscar una importante fuente de financiación de los gastos del Estado, creó esta ficción del "impuesto de lujo" donde englobó artículos claramente a consumir en su mayoría por contribuyentes de niveles altos de renta (joyería, pelotería, etc) con artículos cuyo consumo de

sobra sabía el legislador que recaerían indefectiblemente sobre el contribuyente de bajo nivel de renta. El concebir de otro modo la finalidad del impuesto sería suponer que para el legislador es superfluo o suntuario el que una familia trabajadora adquiriera una estufa o un ventilador, o un modesto reloj, o un juguete para sus niños pequeños, o sencillamente un televisor (pues son precisamente las familias modestas, quienes más necesitan de este barato entretenimiento para evadirse de los mil y un problemas diarios que les agobian).

Nos parece excesivo calificar de "lujo" sin la debida discriminación o matización todos y cada uno de los artículos comprendidos globalmente en los diferentes epígrafes de este impuesto. Aplicar el "impuesto de lujo" a todo electrodoméstico, sea una estufa (imprescindible para un hogar modesto, sin calefacción) o una consola con el más moderno equipo de grabación, nos parece que no es sumar números homogéneos. Lo mismo decimos del epígrafe "joyería,

platería, bisutería y relojería". ¿Como puede ser equiparado un modesto reloj de 500 pts. y un reloj-joya que alcanza precios de hasta 300.000 ó 500.000 pts.?

Repetimos que nos parece magnífica la idea o finalidad del impuesto en sí: Gravar el lujo, la ostentación, el gasto suntuario; nos parece excelente y un buen instrumento para ejercer la justicia distributiva. No abogaríamos pues por eliminar el impuesto de lujo, pero sí porque se matizasen todos y cada uno de los artículos que comprenden cada epígrafe global, diferenciando aquellos que realmente suponen un lujo (tabaco y bebidas exóticas, joyas, pieles, embarcaciones de recreo, etc.) de los que no son tales (electrodomésticos en su gran mayoría, estableciendo si se quiere un precio tope: televisores hasta equis pesetas, al igual que la relojería, juguetería, etc.: relojes hasta equis pesetas, juguetes hasta equis pesetas. etc.)

Por último, abogaríamos por una periodica revisión del hecho imponible en general y de cada partida o epígrafe en particular. Es muy humano que el legislador se equi-

voque en su concepto de "lujo" (por considerar un artículo un servicio determinado de uso casi exclusivo de los niveles altos de renta) y posteriormente se percate de su equivocación (por simple error de concepto o por la lógica evolución del nivel de vida). Así ha podido ocurrir con los televisores, los relojes o las máquinas de fotografiar, considerados años atrás como un lujo y hoy no (en sus versiones económicas). También de otro lado, porque al legislador se le haya pasado inadvertida su existencia o simplemente por no existir en la fecha en que se estableció el impuesto (por ejemplo las vacaciones en el extranjero o una concretamente los llamados "safaris").

Renta de aduanas: Está formada por los Derechos arancelarios y por el impuesto de compensación de gravámenes interiores. Estan sujetos al pago de derechos arancelarios según las correspondientes partidas del Arancel de Aduanas, las mercancías importadas en territorio español (exceptuándose las Islas Canarias). En cuanto al impuesto

de compensación de gravámenes interiores, que asimismo grava las mercancías importadas, su finalidad es la de equiparar en trato fiscal dichas mercancías con las de producción nacional.

Comentario: Comentar este impuesto equivale a juzgar la política comercial española de estos últimos años. Globalmente considerado el problema a nuestro juicio, se sigue cayendo en el error de identificar lo beneficioso a las empresas españolas (o mayoría de ellas) con el bien común de los españoles. Así pues resulta que bajo el eufemismo de "protección a la industria nacional", lo que se protege es el imperio de un determinado monopolio en manos de unos determinados españoles (muy pocos) que obtienen saneados ingresos a costa del resto de la población (es decir todos los españoles menos los beneficiarios), manteniendo además a la industria española en un estado permanente de inanición o raquitismo.

Por citar un ejemplo de todos conocido mencionaremos el caso de la industria automovilista. Podría justifi-

carse un proteccionismo inicial para permitir el despegue de la industria española del ramo, pero siempre fijando un tope máximo en cuanto a la duración de dichas medidas proteccionistas. Es inconcebible que la duración del "despegue" dure ya treinta años y se pretenda prolongar "sine die", y lo que es todavía más inconcebible: que cada año se repartan elevados dividendos entre los accionistas de una industria protegida por el Estado, es decir que a costa de la privación forzosa que se impone a los españoles de no participar en unos bienes existentes pero producidos en el extranjero, hay unas minorías -francas minorías- que se lucran de ello.

Entendemos que del sacrificio impuesto a todo un pueblo (los españoles) no se debe lucrar ningún particular. Los beneficios que se produzcan en una rama industrial protegida no son tales, sino ahorro forzoso y por lo tanto ha de revertir en provecho de los propios ahorradores. La industria automovilista española no ha considerado que las

medidas proteccionistas fuesen de régimen transitorio, sino eternas. Por ello, en lugar de reinvertir en un determinado plazo, lo que ha hecho ha sido vivir en régimen de oligopolio, convirtiéndose España para las pocas marcas autorizadas en un espléndido coto de caza.

El resultado está bien a la vista: Después de 30 años de proteccionismo a ultranza no tenemos una industria propia automovilista. En 1939 o en años inmediatos debió calcularse qué número de años era necesario vivir en régimen de "ahorro forzoso" para alcanzar el nivel de otros países europeos (Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, e incluso Suecia y Checoslovaquia -por no hablar de la misma Alemania Oriental). En lugar de ello se ha concedido "sine die" una patente de corso a una serie limitada de empresas privadas, que después de un dilatado periodo de "vacas gordas", ante el anuncio de una posible ampliación del número de participantes en el régimen de oligopolio que disfruta esta rama de la industria

(la autorización a la Ford para instalarse en España) han puesto el grito en el cielo, comenzando ya a removerse posibles exenciones y desgravaciones fiscales para mitigar la disminución del porcentaje de beneficios a los que venían estando acostumbrados.

Si nos salimos de la industria del automovil y echamos una mirada a otras ramas de la industria española, no resultaría mejor parada ninguna de ellas. Después de 30 años de proteccionismo, hemos de importar o fabricar bajo licencia hasta las máquinas de expender billetes en los autobuses o en el "metro". En los últimos años de la década de los cincuenta, y con vistas a animar al capital extranjero su inversión en España, se suavizaron las medidas restrictivas de la llamada "ley de protección a la industria nacional", en lo que se refiere al porcentaje de participación extranjera en las empresas españolas, pasándose a tener una industria ficticia española (empresas extranjeras fabricando en España).

Resumiendo lo expuesto en estos últimos párrafos podríamos decir que el proteccionismo arancelario para la existencia o mantenimiento de una industria o actividad comercial en régimen de monopolio solo sería justificable en una industria o monopolio estatal. Es decir los beneficios obtenidos gracias a este proteccionismo estatal y autorización por parte del Estado de unas actividades en régimen de monopolio u oligopolio (con evidente perjuicio para el consumidor) no podrían en ningún caso repartirse entre particulares sino reinvertirse en esa misma industria -a fin de que la privación impuesta a los consumidores fuese en cuanto al tiempo lo más reducida posible- o en otro caso invertirse en otras necesidades de la comunidad (caso de Tabacalera que no precisa invertir en sí misma más que una pequeña parte de sus beneficios).

También, y por último, va unido a lo dicho más arriba el capítulo de exenciones y bonificaciones: para

las industrias de interés nacional; de "interés preferente"; empresas que explotan ferrocarriles de uso público; Cía. Metropolitano de Madrid; las empresas acogidas al Decreto 11.9.64; las empresas dedicadas a la fabricación de viscosa; personas que relicen inversiones, obras, etc. en zonas declaradas de interés turístico nacional; sociedades concesionarias de autopistas de peaje, etc. etc. Notese bien que no se trata en su mayoría de empresas nacionales o estatales -también tenidas en cuenta- sino de empresas privadas que reparten sus correspondientes beneficios (mayores en razón a este privilegio que les concede una ley pensada para ellos).

Fraude Fiscal: Finalmente, consideramos que es tema obligado hablar del "fraude fiscal" despues de haber pasado revista al sistema impositivo español, ya que a los defectos individualmente apuntados hay que añadir éste de ca-

racter colectivo. Sería pues pasar por alto un enorme defecto del sistema, reconocido por propios y extraños, si dejásemos sin comentar el tema del fraude fiscal, que no por conocido deja de ser menos grave.

Ultimamente ha sido este un tema que ha encontrado una gran resonancia en la prensa diaria y revistas especializadas (tanto desde el punto de vista fiscal como sociológico).

Con fecha 15 de septiembre de 1972, en la Memoria correspondiente a 1971, que el fiscal del Tribunal Supremo D. Fernando Herrero Tejedor elevaba al Gobierno se dedica un capítulo a la delincuencia fiscal o tributaria, en donde se lee: "Las penas con que sancionar los delitos tributarios podrían ser:

- Presidio menor en toda su extensión, que debería ser impuesto en su grado máximo en infracciones de extrema gravedad.
- Multa del tanto al décuplo de lo defraudado.

- Recargo en los impuestos directos.
- Comiso de los géneros o efectos del delito.
- Separación o suspensión del servicio o cargo.
- Arresto sustitutorio de la multa, en caso de insolvencia.'

Con fecha 30 de noviembre de 1972 ABC dedica un extenso artículo a recoger los comentarios de "La Vanguardia" a la conferencia pronunciada por el propio fiscal del Tribunal Supremo con el título de "En torno al delito fiscal: condicionamientos jurídicos previos a su implantación". Este artículo de "ABC" que recoge "YA" en sus páginas al día siguiente concluye:

"Sin prejuzgar tan difícil cuestión, nos limitamos a apuntar que semejante transformación o trasvase de responsabilidades, que asumiría el sujeto pasivo tributario, requeriría un auténtico control o fiscalización de los gastos públicos. Es decir, un extenso debate sobre los fines y aplicaciones de los fondos públicos; una autentica unidad en la vigilancia y control de los ingresos obtenidos en el genérico concepto de impuestos o tasas, y en fin, una cierta distribución, a nivel ministerial, de los fondos obtenidos.

En tales circunstancias, a la plenitud de responsabilidad

recaudatoria del Ministerio de Hacienda, correspondería, sin duda, la plenitud de responsabilidad tributaria del contribuyente. De otro modo, difícil es establecerla.

El Ministerio de Hacienda ha dado pruebas sobradas de la efectividad y corrección política y hacendística de su gestión. Pero -y es opinión que no implica a nadie ajeno a nuestro pensamiento- la conversión de una infracción administrativa en un delito penal tributario, en un delito fiscal, requerirá una reforma tributaria más amplia y honda que la de los tipos impositivos, una reforma que aún no se ha dicho, por fuentes competentes, que sea el momento más oportuno de hacer."

La revista "Cambio 16" -cuyo Consejo de Redacción y Administración preside el catedrático de Sociología González Seara- se dedica en su número 44 -18 septiembre 1972- a tratar de forma preferente el problema del fraude fiscal, rotulando humorísticamente su portada con el siguiente lema: "Fraude fiscal - Robamos contigo". El artículo firmado por Jose Antonio M. Soler está escrito en

un tono jocoso y ameno, muy de acuerdo con el título de la portada y con el talante de la revista, pero no por ello hemos de regatearle el aplauso que merece el acierto de su contenido, tanto más cuanto estamos seguros que el darle ese aparente tono intrascendente "de la calle" le ha supuesto un mayor esfuerzo. Recogemos dos de sus párrafos más significativos, pese a su exposición un tanto folklórica, seguramente en aras de una mayor divulgación y no por faltarle al autor lenguaje y conocimientos técnicos:

"O los empresarios son muy malos, o los beneficios son, en verdad, muy bajos, o el fraude es muy grande. Más le valía a las empresas que "pierden" tanto dedicarse a otra cosa. Pues, bien, ¿por qué cuando la declaración de un contribuyente supera a la cuota fijada por las Juntas de evaluación global, prevalece el cómputo de esta última, que suele ser por supuesto más bajo? Los empresarios honrados son acusados, muchas veces de "insolidarios" por los colegas defraudadores. Y así -sentencia el inspector- no vamos a ninguna parte.

"Si yo fuera el ministro de Hacienda -me insistía el pri-

mero, en voz baja pero firme, acercándose más y mirando de reojo a derecha e izquierda- arreglaba esta broma infame contra el país en un santiamén. Primero reducía los impuestos a sus límites razonables -el vehemente inspector lo dice pausada y solemnemente-; después establecía por decreto -ya que las Cortes no lo permitirían- el delito fiscal. Quitaría de un plumazo las ridículas sanciones actuales y llenaría de evasores hasta los sótanos de la Dirección General de Seguridad. Luego haría muestreos concienzudos y, al que se le coja "in fraganti", aplicaría sanciones superiores a las de la adulteración de la leche. ¿Qué es eso de que las cuentas corrientes bancarias tengan los privilegios de un confesionario? Yo acababa con el secreto bancario, como han hecho ya muchos países civilizados, donde el "bien común" cuenta para algo. Y, además, acabaría con el oscurantismo informativo sobre datos, estadísticas y listas prohibidas". "La conciencia sólo me obliga -se justificaba un empresario, tras presumir de fraude como el que más- a pagar los impuestos que considero justos y legítimamente establecidos y, por otra parte, más que evadir impuestos, lo que hago es buscar el camino menos gravado. Además para que se lo lleve Matesa o el FORPPA, me lo quedo yo".

En toda la Prensa diaria (mes de febrero de 1971) provocó un fuerte impacto el artículo de Joaquín Soto publicado en "Hacienda Pública Española" (nº 6/7, 1970) en donde hacía un estudio comparativo del impuesto sobre la renta de las personas físicas en España y el Mercado Común. El impacto lo provocó en realidad no con el artículo -excelente por demás- sino por una serie de certeras preguntas que no podía por menos de formular y que atañen directamente al problema que nos ocupa:

"Pero aquí empieza ya a surgir la consideración del contexto institucional: ¿Por qué se ha demorado, por ejemplo, la obligatoriedad de un sistema contable, siquiera sea rudimentario, para las explotaciones agrícolas?, ¿por qué no se lleva a sus últimas consecuencias la exigencia del libro registro de ingresos de los profesionales independientes establecida en 1928 y hoy vigente, aunque no cumplida?, por qué existe la imposibilidad inspectora para el examen de las cuentas corrientes bancarias? ¿Por qué la Inspección del Tributo recibe tan poca información, relativamente hablando con las posibilidades reales, no sólo potenciales, de los registros y grabaciones de los ordena-

dores centralizados en Madrid? ¿por qué no se publican las relaciones de contribuyentes, con expresión de los impuestos declarados, tantas veces prometidas y⁽²⁰⁾ que todavía no han visto la luz? ¿por qué, aun hoy, trece años despues del establecimiento de un régimen de estimación de bases que se previó transitorio, la evaluación global sigue siendo la norma de aplicación general excepto en caso de renuncia expresa o exclusión forzosa en ciertos supuestos?, ¿por qué se suprimió el apartado i) de la ley de 1954? ¿por qué desaparecieron los incrementos no justificados de patrimonio o, en otras palabras, una forma de investigación patrimonial? ¿por qué se admite la presión de los terratenientes, manifestada de múltiples formas y practicamente plasmada en la sección segunda de la ley 60/1969, de 30 de junio, en cuanto a la Contribución Rústica y Pecuaria, en comparación con el proyecto propuesto?, ¿por qué no se ha reglamentado aún de forma clara cómo llevar a la realidad la estimación directa para algunos profesionales a partir de 1 de enero de 1970 establecida por la Orden ministerial de 27 de diciembre de 1969?, ¿por que se permite todavía la falta de coordinación entre los diversos Cuerpos Inspectores del Ministerio de Hacienda?, ¿por qué no se unifican y reestructuran las funciones inspectoras de cada Cuerpo?, ¿por qué exis-

ten sanciones para reprimir el fraude fiscal que no llegan a aplicarse en su integridad?, ¿por qué no se conceptúa, a semejanza de otros países, el fraude fiscal como delito penal sancionado incluso con prisión? Otros muchos por qué similares podrían formularse.

Es curioso resaltar que tanto el fiscal del Tribunal Supremo como los estudiosos del tema coincidan en afirmar que la raíz del problema no es de índole económica sino moral, planteándose pues en términos de comportamiento antisocial y apelándose a la conciencia no ya ciudadana, sino cristiana del contribuyente (de ahí los duros términos en que se expresó el Sr. Herrero Tejedor ya citados más arriba: "Lo cierto es que los fraudes tributarios son conductas gravemente antisociales, merecedoras no sólo de la repulsa moral, sino de un reproche penal").

A este respecto es muy interesante la obra de Schmöl-
ders y Strümpel "Steuermentalität und Steuermoral in Gross-Britannien, Frankreich, Italien und Spanien" comentada por

Javier Paramio en Hacienda Pública Española (15) junto con los trabajos de Margallo y García López en el nº 8 de la misma revista ("La evasión fiscal en España: un estudio piloto para un análisis sociológico") de Gonzalez Tamarit (16) en "Cambio 16" nº 44 del 18-9-72. En todos estos trabajos se trata de sacar a la superficie, por medio de una investigación sociológica, las razones del fraude fiscal por parte del contribuyente.

Aunque parezca paradójico, la razón por la cual el contribuyente comete el fraude fiscal ^{por la que} y/Hacienda, (constándole a ciencia cierta, aunque careciendo de medios para demostrarlo en cada caso particular) no actúa decididamente contra ello, viene a ser la misma: ser unos y otros conscientes de que el sistema fiscal español es injusto. Cuando un contribuyente expone su caso particular ante el correspondiente Abogado del Estado o Inspector de Hacienda razonándole lo ilógico e injusto de tener que satisfacer un determinado impuesto, una sanción o un recargo,

y lo único que consigue es que dicho Abogado del Estado o Inspector de Hacienda le dé la razón, por coincidir plenamente en sus argumentos, pero lamentando no poder hacer nada, ya que el caso en cuestión está debidamente tipificado en el texto de la ley, difícilmente se pueden elaborar tesis sobre "conciencia fiscal", "aportación al bien común", etc.

El tema de la "moral fiscal" es algo que, como puede suponerse, no es nada nuevo. Quisiéramos remitirnos a este respecto al interesante trabajo de Javier GOROSQUIETA, s. j.: El sistema de ideas tributarias de los teólogos y moralistas principales de la escuela de Salamanca, aparecido en "Hacienda Pública Española" - nº 17 - 1972. Se ve claramente que nuestros más destacados teólogos de los siglos XVI y XVII tuvieron que ocuparse de la moralidad o inmoralidad, justicia o injusticia de los impuestos, así como, recíprocamente, si la evasión fiscal podía considerarse pecado (la mayor y más grave preocupación para un hombre

../...

profundamente religioso, como lo era el ciudadano de aquella época) o simplemente un acto de autodefensa por parte del contribuyente.

No hemos tenido ocasión de leer o escuchar los argumentos del Fiscal del Tribunal Supremo, Sr. Herrero Tejedor, explicando o matizando su idea central sobre la penalización del fraude tributario. Ni que decir tiene que todos estamos de acuerdo -y encontraría un amplio eco favorable su aplicación, si se llevase a efecto- en cuanto al espíritu de la teoría, es decir, si por "fraude tributario" se sobreentiende el que practican la inmensa mayoría de las empresas privadas españolas, encabezadas por las mas poderosas, amén del "fortín anti-tributario" tras el que se protegen los contribuyentes de alto nivel de renta del país, no contentos todavía con el injusto reparto de la carga tributaria de nuestro sistema fiscal. Sin embargo, si el Sr. Herrero Tejedor quiere realmente decir lo que dice el sentido literal de sus palabras

sigue pag. 87

(v.gr. "...los fraudes tributarios son conductas gravemente antisociales, merecedoras no sólo de la repulsa moral..."), le recomendaríamos vehementemente el estudio o repaso de la doctrina tan claramente expuesta por nuestros teólogos clásicos:

Molina: "Pecan también gravemente y están obligados a la restitución a los súbditos en defecto del príncipe, los procuradores que llaman de Cortes, si conceden al príncipe un tributo injusto en daño de los pueblos".

Alfonso de Castro: "La causa debe ser común, no privada. De lo contrario, si se impusiera para una utilidad privada, se llamaría pura tiranía".

Vitoria: "Los pobres no tienen la culpa de la prodigalidad de los reyes. Esta prodigalidad no justifica la imposición de nuevos tributos".

Cayetano: "Inicua rapiña los tributos que se simulan dedicar a los fines por los que fueron impuestos; pero, en realidad, se embolsan por el rey o por los magistrados.

Molina: "Los príncipes que con liberalidades desordenadas y superfluas y con otros gastos superfluos y vanos se exponen al peligro de gravar en el futuro a los pueblos, pecan gravísimamente con pecado de injusticia, por el perjuicio

que de ahí induce a los pueblos: los cuales, cuantas veces en el futuro la república tuviere necesidad por aquel motivo, habrán de ser obligados a contribuir y ser gravados con pruebas, exacciones y tributos"..

Aznil/cueta:"... Porque el rey unicamente puede imponer tributos "si sus rentas no le bastasen para ellas" (para atender las necesidades públicas).

Molina:"... para que el tributo sea justo..., es necesario que se guarde en él la igualdad de la proporción geométrica entre las personas a quienes se impone, de tal manera que, según la proporción y la capacidad de las fuerzas de cada uno, se imponga y se exija, ni sean obligados los pobres a contribuir tanto como los ricos y poderosos, cuando no se tratare de una cosa módica impuesta más bien en señal de vasallaje y sumisión".

Alfonso de Castro: "El precio lo recibe el vendedor que es el dueño de la cosa, pero el incremento aquél sobreañadido se conserva por el mismo vendedor para pagar el tributo que se debe al rey". Es injusto porque "los pobres suelen tener una familia mas numerosa que atender y se ven obligados a comprar mucha más carne y pescado que otros ciudadanos que son mucho más ricos".

Suarez: "Porque... estos tributos suenan mal y son odiosos a la comunidad de los pobres, los príncipes obrarán rectamente excusándolos en cuanto sea posible. Y sería mucho

mas congruente que se impusieran cargas semejantes y más pesadas todavía en los artículos que se transportan para usos no necesarios, sino para placer, ornato excesivo o curiosidad, con tal de que bastaran para atender a la indigencia y justa necesidad del reino y del principe".(19)

A estas condiciones necesarias que debe cumplir todo impuesto para ser reputado como legítimo y que por consiguiente obligue en conciencia a los ciudadanos otorgando fuerza moral a una Hacienda para hacer cumplir las leyes fiscales, podemos ahora añadir el requisito de la participación. Es decir, en los siglos XVI y XVII sería casi imposible pretender que el pueblo pudiese participar mayoritariamente -mediante representación- en la gestión pública y administración del erario público, aunque estuviese dignamente representado y defendido (los teólogos hacían el mejor papel de fuerte "grupo de presión" en favor de los humildes). Sin embargo, hoy en día con los medios modernos existentes para hacer factible esta participación real de los contribuyentes a través de sus representantes legítimos de forma activa (elaboración del presupuesto, promulgación de leyes fiscales, etc.) y sobre

todo de forma pasiva (control efectivo de gastos e ingresos públicos), no se podría hablar de legitimidad si los gobernantes rindiesen cuentas de su gestión pública.

Para que se entienda mejor nuestra idea creemos oportuno transcribir un párrafo de César de Balmaseda recogido por J.A. Soler en su artículo ya citado:

"Para que el contribuyente pueda tener una verdadera conciencia fiscal y sentir efectivamente el deber de pagar los impuestos, es preciso que previamente sienta también la convicción de que estos han sido establecidos por quien se halla facultado para hacerlo, con el consenso, con la conformidad y por la voluntad, si no de todo el país -lo cual es prácticamente imposible- de la mayoría del mismo, representada a través de una fórmula jurídica -la que sea- pero verdadera y real. Que entienda que el país, a través de dicha fórmula, ha participado activamente en su gestación, examen, discusión y promulgación".

Confiamos pues que de ponerse en práctica los postulados del fiscal del Tribunal Supremo, se atengan al espíritu y no a la letra de los mismos. De otro modo, nos

tememos que los encargados de reprimir severamente el fraude fiscal empezaran -y terminarán- por los contribuyentes de niveles de renta I, II, III, IV y quizá V, pero evitando cuidadosamente la "polvareda" que pueden levantar los grandes casos. A este respecto creemos que resulta interesante transcribir dos autorizadas opiniones viéndose en el "taponamiento" de la evasión fiscal una solución para llevar a cabo un equitativo reparto de la carga tributaria:

Fabián Estapé: "Una política tributaria que ignore la extensión y proporciones del fraude fiscal no tiene ante sí otro recurso que hacer gravitar su presión sobre los sectores económicos que cuentan con menores posibilidades de evasión" (17)

R. Tamames: "Lo cual demuestra que los efectos de las reformas tributarias no tardan en diluirse, y ello simplemente porque en ellas no ha llegado nunca a atacarse a fondo dos temas básicos: el reforzamiento de la presión fiscal directa y la fiscalización y represión efectiva del fraude fiscal. Ello no es, naturalmente, ninguna casualidad

sino que es una consecuencia más de la superestructura española y del favorecimiento fiscal a las clases dominantes". (18)

Finalmente, para terminar este epígrafe del fraude fiscal, sólo añadir que aparte de la necesaria reforma tributaria, para que el deseo del fiscal del Tribunal Supremo sea una realidad -pues entendemos que la ya citada frase de "los fraudes tributarios son conductas gravemente antisociales" es un deseo más que una realidad- será necesario que Hacienda cambie sus "modales" si es que desea tener en el contribuyente un colaborador y no un enemigo. Si una persona que recibe una cédula de notificación en la que se le comunica que ha incurrido en un recargo del 20% por demora en el pago de un impuesto (cuando en realidad puede ser que no había incurrido en tal demora debido a defectuosa notificación de Hacienda) y "... disponiendo se proceda ejecutivamente contra el deudor, por lo que se le requiere para el pago de los débitos,

XXX

recargos y costas reglamentarias en el plazo de 24 horas, procediense en otro caso al embargo de sus bienes", se puede estar seguro que no puede reaccionar de forma nada amistosa hacia Hacienda, máxime cuando al dorso de la notificación se le informa que aunque le asista toda la razón del mundo y lo pueda demostrar documentalmente y de forma inmediata, habrá de pagar en el plazo de 24 horas independientemente del recurso que presente. Lo que no dice la notificación es el plazo máximo en que debería resolver el recurso la administración de Hacienda ni el recargo en el que debería incurrir si queda demostrado que no había lugar al requerimiento por vía de apremio. Al contribuyente, en el mejor de los casos se le devolverá su dinero, sin más, 6 meses o un año después.

Naturalmente no se puede argumentar que Hacienda representa el bien de la comunidad y el contribuyente sólo el bien particular. En un país en que predomine la teo-

ria del Estado totalitario, quizá sea válida tal tesis, pero no para España. No se puede exigir a un ciudadano el pago por vía de apremio en un plazo de 24 horas, con un recargo del 20% y amenaza de embargo de bienes, en tanto que Hacienda para reconocer su error tarde 6 meses o un año y devuelva pura y simplemente la cantidad indebidamente percibida. Entendemos que tanto en el terreno fiscal como en los demás, un ciudadano tratado injustamente -aunque sea por error- por el Estado debe ser luego debidamente indemnizado. Ya sabemos que todos somos humanos, pero Hacienda castiga con el correspondiente recargo el "error humano" del contribuyente. De existir dos medidas diferentes para juzgar el "error humano", debería ser siempre en favor del contribuyente que es el débil y nunca en favor del Estado.

Para terminar este capítulo en el que hemos intentado demostrar la contradicción existente entre los postulados del nuevo Estado en 1936 y las leyes tributarias

actualmente en vigor, creemos que es de justicia reproducir uno de los párrafos del discurso ya citado del Ministro de Hacienda Alberto Monreal Luque ante el Consejo Nacional, puesto que él es el primero en reconocer las graves deficiencias del sistema tributario y la falta de correspondencia entre el espíritu de las leyes fundamentales y nuestro sistema impositivo:

"pero por encima de estas nobles finalidades, la imposición debe servir a la realización efectiva de la justicia social que proclaman nuestras leyes fundamentales y en las que debe buscar su inspiración y contenido; una reforma tributaria que aspire a ser algo más que una simple reforma técnica, de limitado valor político. El gran problema fiscal de España no es otro que el de hacer corresponder los principios de la imposición efectivamente aplicada y vigente con aquellos principios fundamentales que informan la constitución de nuestra vida política."

- - - - -

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

=====

- 1) ALVAREZ RENDUELES, J.R. en el prólogo a la obra de J.F. DUE: Impuestos indirectos -Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1972
- 2) citado por R. TAMAMES: Estructura Económica de España. Madrid, Ed. Tecnos, 1971, pag. 692
- 3) FOESSA: Informe sociológico sobre la situación social de España 1970. Madrid, Euramérica, 1970
- 4) PERONA, Diego: La distribución de la carga tributaria en España -Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1972
- 5) id. op.cit. cuadro reproducido por "YA" -Información económica. 7.10.1972
- 6) TAMAMES, R.: op.cit. pag. 696
- 7) ALBIÑANA, César: Introducción al sistema impositivo español. Madrid, Guadiana Publicaciones, 1969, pag. 159
- 8) citado por C. ALBIÑANA, op.cit. pag. 166

sigue pag. 97

- 9) Cesar Albiñana, op. cit. p. 169-170.
- 10) Juan Velarde - "España ante la socialización económica" - Madrid, ZYX, S.A., 1970, p. 41-42.
- 11) F. J. Eiroa - "El impuesto sobre el patrimonio" - publicado en "Hacienda Pública Española", nº 6/7 - 1970 p. 203 - 217.
- 12) César Albiñana, op. cit. p. 178.
- 13) Perona - op. cit. p. 333.
- 14) Joaquin Soto - "El impuesto sobre la renta de las personas físicas en España y en el Mercado Común" publicado en Hacienda Pública Española - nº 6/7 1970 - p. 140.
- 15) Javier Paramio - "Comentarios a un trabajo sobre Si-
cología Financiera" - publicado en Hacienda Pública Española - nº 1 - 1970, p. 179 - 187.
- 16) Gonzalez Tamarit - "Fraude Fiscal" revista "Cambio 16" nº 44 del 18-9-72, p. 14-17.
- 17) F. Estapé - "Política Económica y política tributaria: algunas consideraciones en torno a la ley de 26 de diciembre de 1957" - separata de la Rev. Derecho Financiero y

Hacienda Pública, Madrid, 1956 s/n citado por R. Tamames op. cit. p. 693.

18) R. Tamames op. cit. p. 693.

19) citado por Javier Gorosquieta, s.j. en "Hacienda Pública Española" -nº 17, 1972, p. 131 y ss.

20) Pocos meses después a la aparición de este artículo, Hacienda encontró una solución un tanto ecléctica: se publicaron las listas de contribuyentes permitiéndose su consulta por el público pero prohibiéndose su reproducción e incluso tomar notas por escrito durante su consulta.

LA DISTRIBUCION DE LA RENTA =====

Titulo IX de los Principios del Movimiento Nacional
(ley de 17.5.1958):

"Todos los españoles tienen derecho: a una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios economicos; a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales, y a una equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales. El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, inspirará la política y las leyes".

El texto transcrito de la Ley de Principios del Movimiento Nacional parece concretar algo más lo ya proclamado, con magnífica prosa, en el preambulo del Fuero del Trabajo, promulgado en plena guerra, el 9 de marzo de 1938: (... "Para conseguirlo -atendiendo, por otra parte a robustecer la unidad, libertad y grandeza de España- acude al plano de lo social con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a la dignidad de la persona humana, teniendo

en cuenta sus necesidades materiales y las exigencias de su vida intelectual, moral, espiritual y religiosa".) Sin embargo aún cuando el Fuero del Trabajo no hable de una "equitativa distribución de la renta nacional", término más bien técnico en aquél año de 1938 propio de especialistas (economistas), la realidad es que a lo largo y a lo ancho de su articulado sí viene a propugnar formas concretas por las cuales se podría llegar a la misma meta (distribución equitativa de la renta). Nos referimos al acceso de los trabajadores a la propiedad, la justa retribución del trabajo por cuenta ajena y la concesión de créditos destinados a la formación de un patrimonio familiar o lograr una independencia laboral:

Título V/art. 4: "Se tenderá a dotar~~a~~ cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar sus actividad en los días de paro".

Título V/art. 6: "... Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan".

Título VI: "El Estado atenderá con máxima solicitud a los trabajadores del mar, dotándoles de instituciones adecuadas para impedir la depreciación de la mercancía y facilitarles el acceso a la propiedad de los elementos necesarios para el desempeño de su profesión".

Título VIII/art. 4: "El beneficio de la empresa, atendido un justo interés del capital, se aplicará con preferencia a la formación de las reservas necesarias para su estabilidad, al perfeccionamiento de la producción y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores".

Título IX/art. 1: "El crédito se ordenará en forma que, además de atender a su cometido de desarrollar la riqueza nacional, contribuya a crear y sostener el pequeño patrimonio agrícola, pesquero, industrial y comercial".

Título IX/art. 2: "La honorabilidad y la confianza, basada en la competencia y en el trabajo, constituirán garantías efectivas para la concesión de créditos".

Título XII/art. 2: "El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana el hogar familiar, la heredad de tierra y los instrumentos o bienes de trabajo para uso cotidiano".

Sin embargo, pese a la proclamación de objetivos en 1938 y a la confirmación en 1958 de que "todos los españoles tienen derecho a una equitativa distribución de la renta nacional", sabemos que la realidad de los hechos dista bastante de los objetivos que el nuevo Estado pretendía alcanzar.

Según los datos recogidos por los investigadores de FOESSA (1) en la década de los sesenta existía en España un 5% que poseía entre el 17 y el 19% de la renta nacional en tanto había un 10% de la población (unos 3.000.000 de habitantes) viviendo tras el "telón de la pobreza" o simplemente en la indigencia (menos de 2.500 pts. de ingresos medios mensuales). Es sumamente relevante saber que en 1965, el 85% de las familias españolas tenían unos ingresos mensuales inferiores a 15.000 pts. superando esta cifra por tanto sólo un 15%. Desde el punto de vista concreto de las condiciones en que viven todavía una gran parte de la población española, 30 años después de la pro-

mulgación del Fuero del Trabajo, impresiona saber que el 80% de los hogares en Orense carecen de agua corriente, en Cuenca el 75%, en Soria el 74%, en Pontevedra el 63%, en Lugo y en Badajoz el 61%. También, y aunque sea un punto concreto del capítulo "Educación" que hacemos figurar en otro capítulo de esta tesis, interesa saber -por lo que tiene de dato indicativo para valorar las posibilidades de la persona para salir del "techo de la pobreza"- que en 1970 existían aún entre un 20 y un 23% de familias en las cuales el cabeza de familia era analfabeto, en las siguientes provincias: Huelva (23%), Jaen (22), Málaga (21), Córdoba (20), Granada (20).

Para percatarnos mejor de la desigualdad de la renta en España, creemos interesante exponer los datos elaborados por el equipo de Perona ⁽²⁾ distribuidos en los escalones de renta a que hacemos referencia en el capítulo "Distribución de las cargas fiscales". Según dicho trabajo, en 1965, existían en nuestro país más de 655.000 fami-

lias (7,96%) del total con ingresos inferiores a las 2.500 pts. mensuales, casi equivalente en número (520.600 familias = 6,33%) a quienes tienen ingresos superiores a 20.000 pts. mensuales y de los cuales un 1,55% (127.350 familias) tenían ingresos superiores a las 40.000 pts. mensuales. El núcleo mayoritario de población está comprendido en los niveles de renta II y III (ingresos mensuales entre Pts. 2.500 u 5.000 y 5.000 - 10.000 respectivamente) ya que suponen el 60,86%, es decir cerca de 5.000.000 de familias. La que podríamos calificar como de "clase media" -niveles de renta entre 10.000 y 20.000 pts. mensuales- representan tan solo escasamente la cuarta parte de las familias españolas (24,85% = 2.050.000 familias).

No se le escapará a nadie que la distribución de la renta es harto desigual no ya entre los escalones de renta que establece Perón para el I y el V (diferencia entre una familia que ingresa 2.500 pts. al mes y otra 50.000 ó

100.000!) sino ya entre los propios escalones intermedios, por ejemplo la distancia que media entre el escalón II y el IV: sencillamente entre un 100 y un 150%, pues mientras una familia del escalón II percibe hasta 5.000 pts. mensuales, la otra del escalón IV percibe el doble o el triple: 10.000 ó 15.000!. Con sólo la existencia de los escalones I, II, III, y IV ya sería suficiente para calificar de no equitativa la distribución de las rentas en España, cuanto más si añadimos y comparamos los siguientes escalones de renta V, VI y VII (lástima que en este último, el equipo investigador no haya podido establecer subescalones, ya que aún siendo escaso el núcleo de población activa con ingresos superiores a 500.000 pts. anuales, hay sensibles distancias aún dentro de ese escalón VII).

Para mayor claridad, exponemos a continuación el cuadro completo, con los datos tomados de Perona:

Escalones miles pts/año	Número de familias	por 100
I. 0-30	655.111	7,96
II. 30-60	1.719.268	20,88
III. 60-120	3.291.078	39,98
IV. 120-180	1.521.884	18,49
V. 180-240	523.649	6,36
VI. 240-500	393.257	4,78
VII. más de 500	127.357	1,55

En realidad, con lo que antecede quedaría comentado el título IX de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, en cuanto a la proclamación del derecho de todo español "...a una equitativa distribución de la renta nacional". A continuación, habríamos de pasar a un examen de la normativa legal para comprobar en qué leyes se concretan de forma directa o indirecta este derecho de los españoles reconocido por una ley fundamental. De forma directa, creemos que no existe ninguna disposición legal destinada a establecer "una equitativa distribución de la renta nacional". No obstante y de forma directa, se

alude a este punto en el texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 15.6.1972, considerándolo como una de las finalidades primordiales del III Plan:

"Art. 1-2: Son finalidades primordiales del Plan la constante elevación del nivel de vida, una mejor distribución personal, funcional, sectorial y regional de la renta, dentro de las exigencias de la justicia social, y la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en su dimensión personal y familiar, y del bien común de la nación".

Sin embargo no pasa de ser un mero propósito y una solemne declaración igual que la transcrita más arriba de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, aunque -claro está- de rango inferior.

A nuestro juicio ya se vislumbra que el camino para lograr tal objetivo va a ser largo y penoso, cuando en el art. 2-2 se deja bien sentado que:

"Las previsiones y objetivos consignados en el Plan no constituyen obligación para el sector privado, cuya actuación se regirá por el principio de libertad de decisión e iniciativa. No obstante, en los casos de notoria desviación respecto de los objetivos previstos, el Estado estimulará la acción de las particulares mediante la concesión de incentivos y, de no ser esto suficiente, adoptará las medidas arancelarias, fiscales, monetarias u otras que se consideren adecuadas o actuará subsidiariamente a través de las Empresas Nacionales".

Nuestro comentario es que dada la experiencia de los últimos 30 años, o si se quiere, la experiencia de los dos anteriores Planes de Desarrollo, nos extraña como se puede esperar lograr el objetivo primordial de una equitativa distribución de la renta nacional por el sistema evolutivo basado en la libertad de decisión e iniciativa del sector privado (a no ser que tal objetivo del III plan sea más modesto que lo que nosotros pensamos y efectivamente haya que valorarlo en el sentido literal del término: "una mejor distribución...", en cuyo caso

con tal de que mejore algo, ya bastaría. Naturalmente eso no equivaldría a haber llegado a la meta fijada en 1938 con el Fuero del Trabajo y más concretamente en 1958 con la antedicha Ley de Principios del Movimiento Nacional, ya que en su título IX se habla de equitativa distribución...

En esta misma línea de cosas, es decir, de "contribuir a mejorar la distribución de la renta" y no de "implantar una equitativa distribución de la renta", el art. 4-1 del III Plan es sumamente expresivo:

"Para contribuir al logro de los objetivos que el Plan establece, el Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones Locales y la desconcentración administrativa".

Por supuesto que nosotros tampoco creemos posible el establecer por Decreto la equitativa distribución de la renta nacional, pero pensamos que huelga cualquier repetición de objetivos o de más o menos solemnes declaraciones

de propósitos primordiales, si éstos están formulados -con toda la solemnidad que requería el caso y al nivel de rango superior- hace ya 30 años.

Por lo tanto, lo que procedería a nuestro juicio sería el establecer el abanico de disposiciones legales que contribuyesen decididamente a lograr tal objetivo. El art. 27 creemos que es harto insuficiente y supérfluo:

"El Gobierno en pleno o en Comisión Delegada de Asuntos Económicos establecerá, de acuerdo con los principios y objetivos de esta Ley, las líneas generales a que deberá acomodarse:

a) La política de precios de los distintos sectores económicos, así como la política arancelaria.

b) La política fiscal con fines redistributivos, en su doble vertiente de imposición sobre las distintas rentas, y de gastos y subvenciones.

c) La política de retribución de los factores de la producción y de los demás sectores perceptores de ingresos.

A nuestro juicio este artículo es más propio de un

tratado de Derecho Administrativo, aclarando las facultades del Gobierno o explicando el ordenamiento jurídico español, pero no es -tal como está redactado- un instrumento para la puesta en práctica de ninguna medida conducente a la equitativa distribución de la renta. En posteriores artículos de esta Ley se sigue abundando en mera enunciaci^{ón} de objetivos, fines y propósitos. Para qué sirve por ejemplo establecer en el párrafo 1º del art. 29 ("La política salarial se orientará a conseguir unos niveles retributivos crecientes, capaces de proporcionar a los trabajadores y a su familia, cuando menos, una vida moral y digna".) o el art. 30-1 ("La acción del Estado en materia de política laboral se dirigirá a garantizar el pleno empleo, a la incorporación progresiva de la mano de obra femenina, a facilitar a los trabajadores el acceso a la propiedad en sus diversas formas y a una mayor participación de los sueldos y salarios en la renta nacional. Se fomentará la promoción social y cultural de los trabajadores mediante: a) La formación profesional y el acceso a todos los niveles de enseñanza; b) La progresiva parti-

cipación en los beneficios de la Empresa; d) La adecuación de la jornada de trabajo... a fin de facilitar el descanso y fomentar las actividades culturales y deportivas de los trabajadores". Luego el párrafo 3 del mismo artículo sigue en la misma línea de vaguedades: "Para mantener el pleno empleo: a) Se garantizará...; b) se intensificarán... c) Se adoptarán las medidas adecuadas... d) Se procederá... e) Se vigorizarán... f) Se fomentará... g) Se impulsará...

¿Para qué sirve -repetimos- hacer de nuevo esta enunciación de objetivos, si sigue en vigor el Fuero del Trabajo que ya hace más de 30 años los proclamaron? Simplemente vamos a citar un par de ejemplos comparativos: Fuero del Trabajo II. 1: "El Estado se compromete a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo.

Fuero del Trabajo II. 6: "Se crearan las instituciones necesarias para que en las horas libres y en los recreos de los trabajadores, tengan estos acceso al disfrute de todos los bienes de la cultura, la alegría, la milicia, la salud y el deporte".

Fuero del Trabajo, III. 1: "La retribución del trabajo será, como mínimo, suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna".

Fuero de los Españoles, art. 27: "Todos los trabajadores serán amparados por el Estado en su derecho a una retribución justa y suficiente cuando menos, para proporcionar a ellos y a sus familias el bienestar que les permita una vida moral y digna".

Fuero de los Españoles, art. 31: "El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano".

Fuero del Trabajo: XIII, 7: "Establecerá oficinas de colocación para proporcionar empleo al trabajador de acuerdo con su aptitud y mérito".

Junto con los títulos VI; VIII/4 y XII/2 del Fuero del Trabajo ya citados más arriba.

Puede que a alguien le guste más la redacción de estos objetivos tal como figura en la Ley del III Plan

de Desarrollo. Nosotros sinceramente nos quedamos con la del Fuero del Trabajo. Por otra parte la consideramos más meritoria, pues fue redactada en marzo de 1938, en tanto que el texto del III Plan de Desarrollo lo fue en marzo 1972 exactamente 34 años después!. Pero Sobre todo, encontramos que la declaración de principios y objetivos a realizar estaba justificado en 1938, pues aún la guerra no había concluido y era necesario proclamar a los trabajadores de uno y otro bando cual iba a ser la política laboral del nuevo Estado una vez concluida la guerra, tanto con los vencedores como con los vencidos, (la propaganda de la zona republicana inventaba las más variadas especies sobre la suerte que iban a correr los trabajadores -sobre todo del bando vencido- si los Nacionales llegaban a ganar la guerra: no habría horario de trabajo; ni descanso dominical; ni salario fijo; ni seguros sociales, etc, etc. basándose en que la inmensa mayoría del sector empresarial y capitalista español había huido a la zona Nacional).

Sin embargo, en 1972 lo que hubiera procedido más bien hubiese sido explicar las razones por las que en 34 años no se habían cumplido los objetivos solemnemente declarados y refrendados -o aclarar en que medida se habían cumplido- y dictar -sin más declaraciones- normas concretas conducentes en un plazo breve -no "sine die"- a la plena realización de estos fines, de cuyo cumplimiento -a juzgar por los discursos oficiales- el Estado actual (el mismo de 1938) nunca abdicó.

A nuestro juicio, es una lástima que la Ley del III Plan de Desarrollo se haya quedado tan corta, máxime cuando los responsables del Plan tenían una acertada visión de los problemas que subsisten en España y de que reformas serían necesarias para resolverlos, como lo reflejan algunos párrafos que transcribimos tomados de la introducción al texto del III Plan:

Justicia social.- "Uno de los problemas de mayor trascendencia que contempla la España de 1971 consiste en las todavía excesivas desigualdades sociales".

"Aún hoy subsiste una desigualdad en la distribución personal de la renta que - pese a las correcciones que va experimentando- merece grandes reparos, pues atenta contra el principio de una verdadera igualdad de oportunidades".

"La distribución territorial de la renta tampoco es satisfactoria y constituye un obstáculo a la promoción individual y a la cohesión de la sociedad; el lugar de residencia produce todavía una injustificada discriminación entre los hombres de España".

"Existen todavía núcleos diseminados de atraso y pobreza en algunas zonas de la geografía española".

"El nivel cultural y educativo está todavía lejos del que sería deseable y el acceso a los bienes de la cultura no se ha generalizado en todos los estratos sociales",

"El sistema fiscal dista de cumplir, con plena efectividad, el principio que reclama que cada español contribuya al sostenimiento que las cargas públicas en estricta proporción con sus recursos e ingresos, puesto que no tiene suficiente carácter progresivo en los estratos superiores y, de otra parte, el fraude fiscal sigue siendo considerable".

"Por ello, resulta imprescindible afrontar estos grandes temas, de suerte que, con la aplicación de eficaces medidas de política económica y social, vaya cerrándose el abanico de retribuciones e ingresos y se aproximen las condiciones de vida de las diversas regiones, se perfeccione el sistema educativo del país y se alcance un reparto más equitativo de la presión fiscal, lo que contribuye al mismo tiempo a una mejor distribución de la renta y la riqueza nacionales".

Con esta claridad de ideas en cuanto a los problemas y sus soluciones y teniendo en cuenta que coinciden plenamente con los objetivos ya proclamados en 1938 con la promulgación del Fuero del Trabajo, pensamos que lo que hubiera procedido hubiese sido dictar las disposiciones necesarias para que estas medidas anunciadas se pudiesen aplicar legalmente sin más dilación.

Volviendo al hilo de nuestra exposición inicial de este capítulo podemos ir concluyendo que por los datos disponibles -y totalmente fiables publicados por FOESSA, Instituto de Estudios Fiscales, Instituto Nacional de Estadís-

tica (4), junto a la confirmación a nivel ministerial que hemos citado (5), la equitativa distribución de la renta está lejos de haberse realizado despues de haberse proclamado como objetivo del nuevo Estado en 1938 (de forma indirecta) y en 1958 (de forma directa y concreta). Respecto a si nuestro conjunto de disposiciones legales recogen este mandato de las leyes fundamentales para imponer su aplicación, hemos visto que de forma directa sólo existe que nosotros sepamos el reciente Decreto 1541/1972, de 15 de junio aprobando la Ley del Plan de Desarrollo Economico y Social que lo menciona como objetivo primordial del III Plan pero enunciando simplemente las medidas que el Gobierno estará facultado a adoptar o que se propone adoptar. De forma indirecta, es decir, en cuanto a las medidas o reformas que se hace necesario adoptar en los diversos sectores (Derecho fiscal, laboral, civil y penal) y que son partes fundamentales para llevar a la práctica una efectiva y equitativa distribución de la

renta, nos remitimos a los diferentes capítulos en los que examinamos estos puntos concretos: sistema fiscal; acceso a la propiedad; salarios; ayuda familiar; vivienda; Educación; Trabajo; etc. y en los cuales hacemos -siguiendo la línea marcada por el título de la tesis- un estudio comparativo entre los objetivos y fines proclamados en las leyes Fundamentales y su reflejo en nuestro sistema legislativo vigente.

Sería interesante a este respecto un estudio comparativo entre la situación en que se hallaba la distribución de la renta nacional en 1939 o años inmediatos y en la actualidad.

Desgraciadamente y que nosotros sepamos no existen estudios sobre la distribución de la renta en España en los años treinta o en los años cuarenta. Es en 1963 (Ley 194-art. 22 del 30 diciembre) cuando se crea una oficina técnica en el Instituto Nacional de Estadística "para el

estudio de la distribución de las rentas, que semestralmente elaborará un informe sobre su evolución en los aspectos personal, funcional y geográfico, así como la relación de las mismas con el estado general de la coyuntura y el desarrollo económico". Llevando publicados desde entonces el Instituto Nacional de Estadística nueve Informes anuales sobre "La Renta Nacional y su distribución".

Permitasenos repetir que hablamos de la hipótesis de un posible avance en la distribución de la riqueza y no de un avance en cuanto al mero desarrollo económico. Son pues dimensiones distintas. El que la renta nacional haya pasado de 208.580 millones de pesetas en 1935 (valor peseta 1953 a 228.796 millones en 1953 o a 1.444.000 millones (valor peseta 1.967) en 1.967 no expresa más que una magnitud económica. También sigue siendo una magnitud económica -sólo que dándonos ya una idea de la proporcionalidad- el conocer la renta "per capita" (a este respecto, es muy demostrativo que la renta "per capita" real era en

1953 inferior -pts. 8.020 (valor peseta 1953)- a 1935 (pts. 8.520) (16). Lo que interesa conocer es otra magnitud diferente: la equidad, la justicia, la cual es independiente del mayor o menor tamaño de la renta nacional.

De todos modos, al disponer de datos estadísticos sobre la renta nacional y su distribución provincial a partir de 1955, vamos a echar una breve ojeada a este tema comparando la evolución que se ha producido entre los años 1949 - 1955 - 1967 pasando finalmente a los últimos datos ya disponibles de 1970.

EVOLUCION DE LOS INDICES REGIONALES DE RENTA PER CAPITA

<u>REGIONES</u>	<u>1949</u>	<u>1955</u>	<u>1967</u>
Madrid	133	160	153
Barcelona	133	154	142
País Vasco	180	205	148
Baleares	111	106	128
Asturias	140	116	96
País Valenciano	101	104	96
Navarra	116	118	125
Resto Cataluña	122	100	122

(sigue)

<u>REGIONES</u>	<u>1949</u>	<u>1955</u>	<u>1967</u>
Aragón	100	99	102
Andalucía Occ.	95	87	71
Castilla	116	108	110
Murcia	85	65	75
Canarias	86	79	68
Andalucía Orien.	72	57	60
León	104	78	83
Central	82	65	73
Galicia costera	90	76	73
Sierra	98	75	81
Extremadura	75	55	56
Galicia interior	79	56	64

Por ser estos datos de FOESSA coincidentes con el estudio elaborado por el Banco de Bilbao (que arrancan del año 1955), y por ser éste último estudio más específica -provincia por provincia- vamos a dar a continuación la relación de provincias por orden decreciente indicando en la columna de la derecha el puesto que ocupaban en 1955, a fin de que se vea más claramente la evolución habida en esos 12 años:

POSICION RELATIVA DE LAS DIVERSAS PROVINCIAS

(según sus ingresos "per capita")

PROVINCIAS	1967	1955
Madrid	1	4
Vizcaya	2	2
Gulpúzea	3	1
Barcelona	4	3
Alava	5	5
Baleares	6	14
Gerona	7	16
Navarra	8	7
Santander	9	9
Logroño	10	13
Zaragoza	11	10
Valladolid	12	11
Tarragona	13	15
Valencia	14	8
Oviedo	15	6
Burgos	16	19
Castellón	17	20
Lérida	18	21
Huesca	19	25
Alicante	20	26
Palencia	21	12
León	22	27
Soria	23	28
Zamora	24	33
Segovia	25	18
Pontevedra	26	29
Guadalajara	27	30
Salamanca	28	32
Teruel	29	34
Sevilla	30	17
Lugo	31	42
Coruña (La)	32	31
Palmas (Las)	33	22
Málaga	34	39
Murcia	35	36
Cuenca	36	40
Cádiz	37	23
Albacete	38	45
Toledo	39	41
Cludad Real	40	38
Córdoba	41	35
Huelva	42	24
Santa Cruz de Tenerife	43	37
Badajoz	44	44
Ávila	45	43
Granada	46	50
Cáceres	47	46
Oronse	48	48
Almería	49	49
Juón	50	47

Fuente: Banco de Bilbao -"Renta Nacional de España y su distribución provincial"
 Madrid -1967 -p.32

En la página siguiente exponemos los datos referentes a 1970 tomados del "Anuario del Mercado Español 1972" del Banco Español de Crédito (9), expresadas en millones de pesetas (producción anual) e indicando asimismo en segunda columna el porcentaje de cada provincia sobre el total de la renta nacional.

Sirve como dato complementario la lista de provincias clasificadas por su renta "per capita".

No creemos ocioso repetir que aunque estos datos no son representativos de si existe mayor o menor grado de equidad en el reparto de las riquezas dentro de cada provincia, si son al menos muy útiles para comprobar las persistentes diferencias de renta dentro de España, geográficamente consideradas. Así pues a los datos expuestos en la pagina e donde se indicaba la clasificación de las familias españolas dentro de 7 escalones de renta -y donde de podían comprobar la desigualdad distributiva de la renta personal de los españoles en 1967- hemos añadido ahora la evolución de la renta provincial de 1949 a 1970.

RELACION DE LAS PROVINCIAS POR ORDEN DECRECIENTE DE LA PRODUCCION NETA. AÑO 1970

PROVINCIAS	Producción neta — Millones de pesetas	Porcentaje sobre el total nacional
1 Barcelona.....	309.115,7	16,18
2 Madrid.....	302.766,2	15,85
3 Valencia.....	104.591,1	5,48
4 Vizcaya.....	69.695,5	3,65
5 Sevilla.....	61.767,3	3,24
6 Oviedo.....	53.424,5	2,80
7 Alicante.....	53.046,5	2,78
8 Málaga.....	47.293,8	2,48
9 Zaragoza.....	46.339,0	2,43
10 Guipúzcoa.....	45.822,2	2,40
11 Murcia.....	40.464,5	2,12
12 Baleares.....	39.520,3	2,07
13 Coruña (La).....	38.078,0	1,99
14 Cádiz.....	37.765,7	1,98
15 Palmas (Las).....	35.668,5	1,87
16 Santa Cruz de Tenerife.....	32.663,4	1,71
17 Pontevedra.....	30.549,9	1,60
18 Girona.....	29.888,7	1,57
19 Navarra.....	28.717,4	1,50
20 Córdoba.....	27.919,4	1,46
21 Granada.....	27.017,0	1,42
22 Santander.....	20.222,3	1,37
23 Badajoz.....	24.922,6	1,31
24 León.....	24.814,2	1,30
25 Tarragona.....	23.940,2	1,25

PROVINCIAS	Producción neta — Millones de pesetas	Porcentaje sobre el total nacional
26 Jaén.....	23.048,0	1,21
27 Valladolid.....	23.032,7	1,21
28 Lérida.....	20.103,6	1,05
29 Castellón.....	20.001,9	1,05
30 Burgos.....	18.748,2	0,98
31 Toledo.....	18.076,5	0,95
32 Ciudad Real.....	17.227,5	0,90
33 Salamanca.....	16.968,0	0,89
34 Cáceres.....	16.817,5	0,88
35 Logroño.....	15.351,0	0,80
36 Almería.....	14.646,3	0,77
37 Albacete.....	14.155,3	0,74
38 Alava.....	14.061,8	0,74
39 Huelva.....	14.051,3	0,74
40 Lugo.....	13.857,3	0,73
41 Orense.....	13.101,7	0,69
42 Huesca.....	11.274,9	0,59
43 Zamora.....	9.872,3	0,52
44 Palencia.....	9.735,9	0,51
45 Cuenca.....	8.392,2	0,44
46 Segovia.....	8.190,3	0,43
47 Avila.....	7.778,8	0,41
48 Teruel.....	6.760,7	0,35
49 Guadalajara.....	6.463,9	0,34
50 Soria.....	5.085,9	0,27

ento: Banco Español de Crédito -"Anuario del Mercado Español 1972" -Madrid 1972
p. 10-11

RELACION DE LAS PROVINCIAS POR ORDEN DECRECIENTE DE LA PRODUCCION NETA «PER CAPITA». AÑO 1970

PROVINCIAS	Producción neta «per capita» Miles de pesetas	PROVINCIAS	Producción neta «per capita» Miles de pesetas
1 Madrid.....	79,8	26 Murcia.....	48,6
2 Barcelona.....	78,7	27 Sevilla.....	46,5
3 Guipúzcoa.....	72,6	28 Salamanca.....	45,7
4 Girona.....	72,1	29 León.....	45,2
5 Baleares.....	70,8	30 Soria.....	44,2
6 Alava.....	68,8	31 Guadalajara.....	43,8
7 Vizcaya.....	66,8	32 Cádiz.....	42,7
8 Logroño.....	65,1	33 Albacete.....	42,3
9 Navarra.....	61,8	34 Pontevedra.....	40,7
10 Palmas (Las).....	61,5	35 Teruel.....	39,7
11 Zaragoza.....	61,0	36 Zamora.....	39,2
12 Valencia.....	59,2	37 Almería.....	39,1
13 Lérida.....	58,0	38 Córdoba.....	38,6
14 Alicante.....	57,7	39 Toledo.....	38,5
15 Santander.....	56,1	40 Ávila.....	38,2
16 Valladolid.....	55,8	41 Coruña (La).....	37,9
17 Tarragona.....	55,4	42 Granada.....	36,8
18 Santa Cruz de Tenerife.....	55,3	43 Cáceres.....	36,7
19 Málaga.....	54,5	44 Badajoz.....	36,2
20 Burgos.....	52,4	45 Huelva.....	35,3
21 Castellón.....	51,8	46 Jaén.....	34,9
22 Oviedo.....	51,1	47 Cuenca.....	34,0
23 Huesca.....	50,7	48 Ciudad Real.....	33,0
24 Segovia.....	50,3	49 Lugo.....	33,4
25 Palencia.....	49,0	50 Orense.....	31,7

Fuente: Banco Español de Crédito -"Anuario del Mercado Español 1972" -Madrid 1972

Estos datos tienen además un valor complementario por cuanto que la localización de las "bolsas de pobreza" en España vienen a coincidir con el subdesarrollo a nivel provincial (10); siendo además de estas provincias de más bajo índice de renta per capita las que vienen proporcionando desde hace años mano de obra sin calificar engrosando el campo del chabolismo de las grandes ciudades industriales (Madrid, Barcelona, Bilbao etc.), es decir nuevas "bolsas de pobreza" adyacentes a núcleos de población con renta per capita por encima de la media nacional.

Por último también es interesante ver como coincide en la mayor parte de las provincias el subdesarrollo cultural con el económico (o vice-versa) tal como queda reflejado en el cuadro que transcribimos a continuación tomado del referido estudio del Banesto 1970:

<u>Provincias</u>	<u>Indice cultural</u>
Alava	0,915
Albacete	0,675
Alicante	2,030
Almeria	0,598

Avila	0,505
Badajoz	1,336
Baleares	1,159
Barcelona	12,159
Burgos	1,060
Caceres	1,043
Cadiz	2,173
Castellón	0,836
Ciudad Real	1,128
Cordoba	1,396
La Coruña	2,705
Cuenca	0,449
Gerona	0,970
Granada	1,541
Guadalajara	0,465
Guipuzcoa	2,280
Huelva	0,652
Huesca	0,669
Jaén	1,267
Leon	1,892
Lérida	1,180
Logroño	0,850
Lugo	0,937
Madrid	18,439
Malaga	1,959

Murcia	2,056
Navarra	1,557
Orense	0,736
Oviedo	4,016
Palencia	0,736
Las Palmas	1,459
Pontevedra	1,819
Salamanca	1,356
Santa Cruz de Tenerife	1,511
Santander	1,613
Segovia	0,532
Sevilla	2,697
Soria	0,352
Tarragona	1,003
Teruel	0,489
Toledo	0,825
Valencia	4,953
Valladolid	1,364
Vizcaya	4,242
Zamora	0,654
Zaragoza	2,740

Finalmente y para terminar este capítulo, quisiéramos añadir que, a nuestro juicio, el mayor esfuerzo encaminado a la consecución efectiva de una equitativa dis-

tribución de la renta nacional, proviene de la labor que viene realizando el Ministerio de Hacienda. Creemos poder suponer con fundamento que de esta labor el primer promotor es el propio titular del Departamento. Concretamente, y desde el punto de vista científico (preparando las bases necesarias para una reforma legislativa) el Instituto de Estudios Fiscales está llevando a cabo una muy meritoria labor. Aparte de la obra tan fundamental del equipo dirigido por Diego Perona ("La distribución de la carga tributaria en España") que aporta una prueba exhaustiva y definitiva a lo que "vox populi" ya se conocía por legos y expertos, es decir, la injusta distribución de la carga tributaria y en su consecuencia la contravención por parte de nuestro sistema legislativo fiscal de los fines expresados en nuestras leyes fundamentales, hay que destacar los trabajos que viene publicando la revista tantas veces citada en nuestro anterior capítulo, "Hacienda Pública Española" -también dependiente del Instituto de Estudios Fiscales- y dirigida por el catedrático Fuentes Quintana. Concretamente, y en su número 19 de 1972, se dedica una serie de

artículos a comentar las funciones del Presupuesto del Estado, de los que quisieramos destacar algunos de ellos, por la perspectiva que presentan respecto a una más equitativa distribución de la renta nacional:

Trinidad Cano: "El Presupuesto y la distribución funcional de la Renta".

J. Barea Tejeiro: "Funciones múltiples del presupuesto en España".

L. R. Beneyto y Aguilar Pinós: "Aspectos generales del Presupuesto de 1973".

El citado número monográfico, dedicado al Presupuesto 1973, encontró amplio eco en la Prensa diaria, merced a la siguiente glosa del comentarista económico de "YA" que por su acierto transcribimos:

"La conclusión de estos trabajos es que la acción del presupuesto sobre la distribución de la renta es positiva del lado del gasto público. Si se suman los gastos con impacto directo sobre la distribución de la renta, se llega a la conclusión de que un 38 por 100 del presupuesto se destina a funciones que favorecen un mejor y mayor acceso de

la sociedad española a bienes y servicios que facilitan la distribución equitativa de oportunidades y renta entre los españoles. La estructura del gasto público es progresiva, tanto o más que la de cualquier presupuesto europeo. pero la actuación del presupuesto sobre la distribución de la renta no sólo depende de los gastos. Los impuestos condicionan también la consecución de este objetivo. Para 1973, el importante aumento previsto de los impuestos sobre la renta (55 por 100) y las sucesiones (22 por 100) contribuirá a mejorar la distribución de la renta.

Sin embargo, existen defectos de concepción y aplicación de la estructura de la imposición española que limitan su aportación a esta importante función presupuestaria de redistribuir con justicia la renta y la riqueza. La estructura impositiva española no favorece un trato igual de las rentas de capital y trabajo, pues pese a las mejoras registradas en los últimos años, las rentas de trabajo soportan una mayor presión fiscal. Por otro lado, la propia estructura del sistema tributario sigue concediendo todavía un papel limitadísimo a los gravámenes progresivos sobre renta y sucesiones, pese al crecimiento de estos impuestos en los últimos ejercicios. Solo una reforma de esta estructura fiscal puede permitir su más activa incorporación del presupuesto español a este fin irrenunciable de la justicia social que debe caracterizar la actuación de la Hacienda en nuestro tiempo."

NOTAS
=====

- 1) Informe sociológico sobre la situación social en España 1970 Madrid, FOESSA, Euramerica, 1970. p. 685 y ss.
- 2) Diego Perona, Estimación estadística de la carga tributaria por escalones de renta. Aplicación al caso de España - Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1972
- 3) Perona, op. cit. p. 142
- 4) Instituto Nacional de Estadística "La Renta Nacional en 1971 y su distribución" Madrid, I.N.E., 1972
- 5) Alberto Monreal Luque, Ministro de Hacienda: Anuncio de Reforma Tributaria. Memoria presentada ante el Consejo Nacional del Movimiento con fecha 22.5.1972.
- 6) Higinio Paris Eguilaz -, "Evolución política y económica de la España contemporánea" p. 83, Madrid, 1968
- 7) FOESSA, op. cit. p. 338
- 8) Banco de Bilbao: Renta nacional de España y su distribución provincial - Madrid, 1967, p. 32
- 9) Banco Español de Crédito: "Anuario del Mercado Español 1972" - p. 10-12 Madrid, 1972
- 10) FOESSA, op. cit. p. 707

11) Banco Español de Crédito: "Anuario del Mercado Español 1970" - p. 177

12) "YA" ("Informacion Economica") - 24.12.1972, p. 24.

- - - - -

AGRICULTURA

Fuero del Trabajo: Declaración V/6: "... Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan".

Del epígrafe V del Fuero del Trabajo, dedicado al trabajo en el campo, creemos que el párrafo transcrito es el de mayor trascendencia, considerándolo como el más significativo para reflejar la política que se proponía el nuevo Estado una vez alcanzada la Victoria en la guerra iniciada en 1936. El resto de los epígrafes se refiere a las normas de trabajo en la empresa agrícola, capacitación del productor agrícola; revalorización de los precios de los principales productos agrícolas, "... a fin de asegurar un beneficio mínimo ... al empresario agrícola, y en consecuencia, exigirle para los trabajadores, jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida".; dotar de un huerto familiar a cada familia campesina; embellecimiento de la vida rural, mediante el perfeccionamiento de la vivienda rural y el mejoramiento de las condiciones higiénicas de los pueblos.

Según el sistema ya utilizado en anteriores capítulos, vamos a ir enumerando a continuación las principales leyes y demás disposiciones legales que se fueron promulgando desde la fecha de pu-

blicación del Fuero del Trabajo (9.3.1938), al objeto de comprobar en qué medida se han ido realizando -o alejando- los objetivos iniciales del nuevo Estado respecto a una faceta tan esencial del conjunto nacional como es la Agricultura.

Régimen de propiedad

Orden de 25.3.1939 (Ministerio de Agricultura) referente a las fincas intervenidas por el Instituto de Reforma Agraria en zona no liberada.

Art. 1.- Las ocupaciones de fincas realizadas por el Instituto de Reforma Agraria con posterioridad al 18 de julio de 1936, fecha de iniciación del Glorioso Movimiento Nacional, se consideran como invasiones y despojos ilegales, quedando, por consiguiente, a la libre disposición de sus propietarios, desde el momento mismo de su liberación.

Art. 2.- Quedan asimismo a la libre disposición de sus propietarios en el momento de su liberación, y anulados todos los acuerdos recaídos y diligencias practicadas sobre ellas, las fincas que ocupadas por el Instituto de Reforma Agraria entre el 16 de febrero de 1936 y el 18 de julio del mismo año, se encuentren en las siguientes condiciones:

- a) Las que hayan sido invadidas por campesinos durante este periodo de tiempo, aun cuando haya sido legalizada posteriormente a esta invasión por el Instituto.
- b) Todas aquellas en cuya ocupación no se hayan seguido los trámites legales de declaración de utilidad social y levantamiento de acta de ocupación previa notificación al propietario, aún cuando se

hubieran designado los beneficiarios de las mismas, se les hubieran entregado las fincas, capitales para su explotación y hubieran realizado labores en ellas con anterioridad al 18 de julio de 1936.

Art. 3.- La devolución a sus propietarios o representantes legales de los mismos, que se acuerda en los dos artículos anteriores de esta Orden, no exime a estos de cumplimentar los requisitos que para estos casos exige el Servicio de Recuperación Agrícola a través de las Comisiones Depositarias Municipales y muy especialmente en la de la presentación de una declaración jurada, de todos aquellos bienes agrícolas existentes en la finca en el momento de su devolución que no sean de su legítima propiedad en la que haran contar asimismo, las mejoras agrícolas permanentes que encuentre en las mismas y que no haya sido por ellos realizadas.

Orden de 7.9.1939 (Ministerio de Agricultura)

Art. 1º.- Se autoriza^a la Dirección General de Reforma Económica y Social de la Tierra para devolver a sus propietarios las fincas que en la actualidad se explotan por dicha Dirección en régimen de administración directa o de arriendo provisional a particulares.

Ley de la Jefatura del Estado de 23.2. 1940 "Sobre devolución a sus propietarios de las fincas ocupadas por el Instituto de Reforma Agraria con arreglo a las Leyes de 1932 y 1935".

"El Instituto Nacional de Colonización, al crearse, ha tenido que recoger la desdichada herencia de un conjunto de ensayos de reformas sociales realizados sobre la tierra de España. Colo-

nización y Parcelaciones han dejado pendientes en las fincas que fueron objeto de intervención, definitivamente vinculadas al Estado, pero, en cambio, no puede desviar su atención de la línea que le señala la Ley de Colonización de Grandes Zonas para atender al cúmulo de pequeños problemas que cada día se derivan de la explotación de aquellas, que arbitrariamente ocupadas por virtud de la Ley de Reforma Agraria de mil novecientos treinta y dos, han continuado en la misma situación jurídica, ligeramente modificada, por virtud de la Ley de mil novecientos treinta y cinco y disposiciones posteriores a la iniciación del Glorioso Movimiento Nacional.

Existen escasísimo número de fincas cuyas características responden a las que se consideran precisas para la transformación revolucionaria de orden económico y social que se persigue en la Ley de Colonización de Grandes Zonas y, por tanto, resultaría inadecuado dejarlas a la libre disposición de los propietarios para someterlas de nuevo, inmediatamente, a los preceptos de aquella. Son éstas las únicas que deben seguir mereciendo la atención del Instituto Nacional de Colonización.

En las restantes, la devolución está claramente aconsejada por dictados de justicia, que obligan a poner término a la arbitrariedad que decretó su ocupación o por imperativos de orden económico, ya que debe constituir criterio fundamental no impulsar, ni intentar siquiera, el paso de arrendatarios a propietarios -finalidad única que en su línea de reforma persigue el nuevo Estado- mientras no se reúnan en las tierras afectadas el mínimo de condiciones necesarias para permitir un normal desenvolvimiento económico del cultivador, pues lo contrario sería, como dijera José Antonio, "Perpetuar la miseria de los que las labran"

Atento el Gobierno, sin embargo, a que la devolución, aún siendo necesaria, no origine, por atenderse estrictamente a las normas de los Decretos 74 y 128, el inmediato desplazamiento de los actuales cultivadores, considera procedente adoptar en el presente caso, medidas que lo eviten en tanto no se promulguen disposiciones de carácter general que proporcionen solución definitiva a los problemas de tal naturaleza.

En virtud de lo expuesto, a propuesta del Ministro de Agricultura y previa deliberación del Consejo de Ministros

DISPONGO:

Art. 1º.- Las fincas ocupadas por el extinguido Instituto de Reforma Agraria, con arreglo a las Leyes de 1932 y 1935 y disposiciones concordantes, serán devueltas a sus propietarios, quienes se haran cargo de las mismas en las condiciones que establecen los artículos siguientes.

Art. 2º.- La devolución de dichas fincas a sus propietarios, se hará con arreglo a las normas que dicte la Dirección General de Colonización, que obligadamente permitirá a los actuales cultivadores la recolección de la actual cosecha.

Art. 3º.- En las fincas en que, aun dado el régimen legal de comunidad, los cultivadores exploten actualmente parcelas individuales, continuarán como arrendatarios del propietario sujetos al pago del mismo canon que actualmente satisfacen.

En aquellos otros en que el régimen de comunidad sea efectivo, continuarán tambien los cultivadores, bien en este mismo régimen, si así conviniese al propietario, o transformándolos en el de arrendamiento individual siempre que no se presenten dificultades insuperables para la adopción de uno u otro sistema, con las modi-

ficaciones que aquél considere oportunas o que imponga la realidad económica de la explotación y previa autorización de las Delegaciones provinciales del Instituto Nacional de Colonización.

Art. 4º.- Queda facultado el Ministro de Agricultura para exceptuar de la devolución establecida en los artículos anteriores aquellas fincas que, por estar enclavadas en zonas regables o por reunir características especiales de extensión o dominio, puedan quedar comprendidas en zonas cuya declaración de alto interés nacional se conceptúe, en principio, conveniente.

Las fincas exceptuadas en virtud de esta autorización se considerarán, desde la fecha de la Orden ministerial en que se declara la excepción, en régimen de arrendamiento forzoso, con arreglo a las normas establecidas en la Ley de veintiseis de diciembre de mil novecientos treinta y nueve.

Así lo dispongo por la presente Ley, dada en Madrid a veintitrés de febrero de mil novecientos cuarenta.

Comentario.-

Según podemos ver, la O.M. de 25.3.1939 está dentro de la lógica del nuevo Estado y no contraviene en modo alguno la normativa del Fuero del Trabajo. Se devuelven a sus antiguos propietarios las fincas ocupadas con posterioridad al 18 de julio de 1936 y aquellas otras ocupadas entre el 16.2.36 y 18.7.36 si no se hubi
se hecho de forma legal.

Sin embargo la Orden del 7.9.39 y la Ley de 23.2.40 se apartan ya totalmente del espíritu y la letra del Fuero del Trabajo.

Las fincas a devolver a los antiguos propietarios, no sólo son
aquellas ocupadas ilegalmente, sino todas. La O.M. de 25.3.39
daba como legalmente válidas los cambios de propiedad realizados
por el Instituto de Reforma Agraria con arreglo a las Leyes de
1932 y 1935. La citada Ley de 23.2.40 las considera nulas de ple-
no derecho, y las actuaciones efectuadas al amparo de las mismas
las equipara alas ocupaciones o expoliaciones realizadas con fe-
cha posterior al 18 de Julio de 1936. Así pues en lugar de arbi-
trar los medios para que la tierra pase a ser de quienes direc-
tamente la explotan, en virtud de esta Ley de la Jefatura del
Estado, quienes habían accedido a la propiedad legalmente, vuel-
ven a quedar convertidos en arrendatarios de los antiguos propie-
tarios.

Si releemos detenidamente el preámbulo de la citada Ley de
23.2.1940 encontraremos la justificación filosófica de este apar-
tamiento tan radical de los postulados del Fuero del Trabajo.

a) Considera arbitraria la ocupación de fincas o transmisión de
la propiedad realizado en virtud de la Ley de Reforma Agraria de
1932.

b) Considera asimismo arbitraria la situación jurídica em virtud
de la Ley de 1935. Y no sólo esa ley de 1935, sino también las
disposiciones posteriores del Glorioso Movimiento Nacional, por

estimar que sólo ligeramente modificaban la Ley de Reforma Agraria de 1932.

c) Sostiene que sólo existen un "escasísimo número de fincas" cuyas características respondan a lo que se considera preciso "para la transformación revolucionaria (sic) de orden económico y social". No obstante, no se relacionan en la Ley ese escasísimo número de fincas que existen. Es paradójico, pues si el número es tan exiguo, no sería muy trabajoso el relacionar las fincas en cuestión. De otro lado, cuando se afirma este supuesto hecho de forma tan rotunda, es señal inequívoca de que ya se ha hecho el correspondiente estudio. De otro lado, también es contradictorio reconocer que existe el citado "escasísimo número de fincas" y sin embargo no se exceptúan —ni implícita, ni explícitamente— del artículo 1º de la nueva Ley, en el cual se ordena sean devueltas a sus propietarios "Las fincas ocupadas por el extinguido Instituto de Reforma Agraria con arreglo a las Leyes de 1932 y 1935..." Es decir, todas sin excepción.

d) Se afirma rotundamente que el resto de las fincas (es decir todas, pues ni siquiera se especifica cual es el escasísimo número que representa la excepción) no reúnen las condiciones necesarias para que los arrendatarios se conviertan en propietarios. La rotundidad de tal afirmación no deja lugar a dudas, al aña-

dirse que "... debe constituir criterio fundamental no impulsar, ni intentar siquiera, el paso de arrendatarios a propietarios... hasta tanto la tierra no reuna ese "mínimo de condiciones necesarias para permitir un normal desenvolvimiento economico del cultivador..." Es ciertamente una paradoja afirmar que para llegar a ese "normal desenvolvimiento economico" del trabajador del campo es premisa indispensable desposeerle de su condición de propietario (aquellos que la adquirieron en virtud de las Leyes de 1932 y 1935) y volverles a su antigua situación de arrendatarios.

e) Es contradictorio que se cite a Jose Antonio ^{Primo de Rivera} para respaldar la tesis de la necesidad de devolver a los antiguos propietarios las ficas ocupadas en virtud de las Leyes de 1932 y 1935 o la afirmación de que sería perpetuar la miseria de los que labran la tierra el facilitarles el acceso a la propiedad de las mismas y que en consecuencia -para evitarles la miseria- la solución es colocarlos en situación de arrendatarios.

Aunque no es finalidad de este trabajo hacer una exégesis comparativa de la doctrina nacional-sindicalista, que en todo caso sería objeto de un capítulo separado, a modo de apéndice de la tesis, sin embargo teniendo en cuenta que la precitada Ley de la

Jefatura del Estado, recoge -casi con pinzas- una frase de Jose Antonio, pronunciada el 23.7.1935 en el Parlamento precisamente con motivo de debatirse el proyecto de la Ley de 1935 y refiriéndose así mismo a la Ley de Reforma Agraria de 1932, leyes ambas que la Ley de 23.2.1940 considera arbitrarias, declarándolas implícitamente nulas de pleno derecho, creemos oportuno resumir en síntesis el pensamiento y actitud de José Antonio respecto al problema en cuestión:

1) En primer lugar indicar que José Antonio jamás consideró arbitraria la Ley de Reforma Agraria de 1932, nunca abogó por la devolución de las fincas a sus antiguos propietarios.

El reproche que José Antonio hizo a esta Ley de 1932 fue en primer lugar que había tardado en llegar y en segundo lugar que se quedaba en "una solución interina de tipo colectivo", entendiendo que debían haberse buscado las unidades económicas de cultivo y adoptar a estas unidades económicas las formas más adecuadas de explotación: explotación familiar en el minifundio regable y la explotación sindical en el latifundio de secano -"ya veis como estamos de acuerdo en que es necesario el latifundio, pero no el latifundista", añadía Jose Antonio. Aparte, señalaba el error de dicha Ley, de expropiar sin indemnización a los Grandes de España, al entender que tal expropiación no debía haber

tomado como punto de referencia el árbol genealógico de los expropiados, sino la licitud o ilicitud de sus títulos.

2) José Antonio atacó el proyecto de Ley de 1935 precisamente porque la consideraba una Ley de contra-reforma agraria, y en consecuencia iniciaba así su intervención en el Parlamento:

"El tema de toda esta discusión creo que puede encerrarse en una pregunta: ¿Hace falta o no hace falta una Reforma Agraria en España? Si en España no hace falta una Reforma Agraria, si alguno de vosotros opina que no hace falta, tened el valor de decirlo y presentad un proyecto de ley, como decía el señor del Rio, que diga: Artículo único. Queda derogada la ley de 15 de septiembre de 1932." Ahora, ¿hay alguno entre vosotros, en ningún banco, que se haya asomado a las tierras de España y crea que no hace falta una Reforma Agraria? Porque^{no} es preciso invocar ninguna generalidad demagógica para esto: la vida rural española es absolutamente intolerable". (*)

Estaba en contra de dicho proyecto de ley de 1935 cabalmente por todo lo contrario a lo que se deduce del preámbulo de la Ley de 23.2.1940: porque para expropiar era necesario establecer el justiprecio en juicio contradictorio y pagar al contado y en metálico o en Deuda pública "... no ya pagando el valor nominal de las fincas en valor nominal de títulos, sino al de cotización".

Entendía José Antonio que de este modo se aplazaba la necesaria reforma agraria en 160 años: "

(*) ver Jose Antonio - Obras Completas -Madrid, Del. Nac. Sección Femenina, 1954, p. 631

"... Comprendereis que así es un encanto hacer una ley de Reforma agraria; en cuanto se compre la totalidad del suelo español y se reparta, la ley es una delicia: pero esto termina en una de estas dos cosas: o la ley de Reforma agraria, como dije antes, es una burla que se aplaza por ciento sesenta años, porque se va haciendo por dosis de cincuenta millones, y entonces no sirve para nada, o de una vez se compra toda la tierra de España; y como la economía no admite milagros, el papel, que representa un valor que solamente habeis trasladado de unas manos a otras, deja de tener valor, a menos que hayais descubierto la virtud de hacer con la economía el milagro divino de los panes y de los peces". (*)

3) La frase completa donde figuran las palabras de Jose Antonio que cita la Ley de 23.2.1940 es la siguiente:

"Hay territorios inmensos del suelo español donde lo mismo el ser colono que el ser propietario pequeño equivale a perpetua una miseria de la que ni los padres, ni los hijos, ni los nietos se verán redimidos nunca. Hay tierras absolutamente pobres, en las que el esfuerzo ininterrumpido de generación tras generación no puede sacar más que cuatro o cinco semillas por una. El tener clavados en esas tierras a los habitantes de España es condenarlos para siempre a una miseria que se extenderá a sus descendientes hasta la décima generación".

Como se ve claramente, los términos de Jose Antonio de que en España existían "territorios inmensos"; "tierras absolutamente pobres", dentro del contexto no da pie para respaldar la tesi

(*) Jose Antonio -op. cit. p. 637 y 633

sustentada en la citada Ley de 23.2.1940 de que todo el suelo rústico de España, a excepción de un "escasísimo número de fincas" es inadecuado para ser cultivado, pues equivaldría a "perpetuar la miseria de los que la labran". Insistimos que la paradoja es aún mayor cuando se afirma que esas tierras (todo el territorio rústico) no reúnen las condiciones mínimas para ser cultivadas directamente, aunque sí en régimen de arrendamiento.

4) La reforma agraria preconizada por Jose Antonio en sus intervenciones en el Parlamento los días 23 y 24 de julio de 1935 en los debates sobre el proyecto de la Ley de 1935 modificando la antigua Ley de Reforma Agraria de 1932, podría resumirse en los siguientes puntos, que exponemos utilizando su propia fraseología

a) Delimitar cuales son las áreas habitables y cultivables del territorio español.

b) Establecer las unidades economicas de cultivo que sean más adecuadas encada zona.

c) Una vez establecidas las áreas habitables y cultivables y la unidad óptima de cultivo, hay que instalar en dichas zonas a la población agraria.

d) Hay que subestimar el valor economico y el valor jurídico de la propiedad territorial; de las fincas cultivables. Lo esencial es asentar a los campesinos en calidad de propietarios o copropie

tarios en las zonas habitables y cultivables, "aunque sea un poco injusto para los actuales propietarios", en lugar de estar esperando -unos 160 años se calculaba entonces- a que el Estado tenga los fondos suficientes para poder expropiar.

e) Hace la debida distinción entre el empresario agricultor y el capitalista agrario. El primero "aplica una cantidad de experiencias, de conocimientos, de dotes de organización, sin las cuales probablemente la explotación se resentiría; en tanto que si todos los capitalistas agrarios, que si todos los propietarios del campo se decidieran un día a inhibirse de su función, que consiste, lisa y llanamente, en cobrar los recibos, la economía del campo no se resintiría ni poco ni mucho; las tierras producirían exactamente lo mismo; ésto es indudable".

f) Esta reforma agraria, en los términos arriba expuestos, debía hacerse urgentemente, revolucionariamente, explicando lo que entendía en este caso por revolución:

"Decía el señor Alcalá Espinosa: "El señor Primo de Rivera pide que esto se haga mediante una terrible revolución". ¿Por qué terrible? Mediante una revolución. Ahora bien: en esta palabra revolución, que es perfectamente congruente con mi posición nacionalsindicalista, que todos teneis la amabilidad de conocer, posición que no sé por qué amable licencia situo el señor Sanchez Albornoz a la derecha de la política española, en este concepto de revolución, lo que yo envuelvo no es el goce de ver por las calle

el espectáculo del motín, de oír el retemblar de las ametralladoras ni de asistir al desmayo de las mujeres, no; yo no creo que ese espectáculo tenga especial atractivo para nadie; lo que envuelvo en el concepto de revolución, y así tuve el honor de explicar ayer ante la Cámara, es la atenuación de la reverencia que se tuvo a unas ciertas posiciones jurídicas; es decir la actitud de respeto atenuado a unas ciertas posiciones jurídicas que hace cuarenta, cincuenta o sesenta años se estimaban intangibles".

En resumen: como se puede comprobar, ni el espíritu ni la letra de la Ley de 23 de febrero de 1940 sobre devolución de fincas a sus antiguos propietarios concuerda con el espíritu ni la letra del texto de Jose Antonio de donde se ha tomado la citada frase suya de "perpetuar la miseria de los que la labran", que figura en el preámbulo de dicha Ley.

Colonización.-

Decreto de 18.10.1939, organizando el Instituto Nacional de Colonización.- Se suprime la Dirección General de Reforma Económica y Social de la Tierra, creada por Decreto de 6.4.1938, cuyo art. 7º le asignaba los siguientes fines: "la parcelación y concentración parcelaria, los patrimonios familiares, el acceso a la propiedad, la transformación del secano en regadío, el embellecimiento de la vida rural".. Sin embargo, por el art. 1º del nue-

vo Decreto, se encomienda al nuevo Organismo las funciones que tenía asignadas la desaparecida Dirección General. No obstante, sólo por el enunciado de uno y otro Organismo, se deduce claramente los objetivos y fines primordiales para los que fueron creados. En el párrafo primero de dicho art. 1º se le encomienda como fin específico "realizar los amplios planes de colonización que han de llevarse a cabo de acuerdo con las normas programáticas del Movimiento".

De otro lado, por el título de las diferentes secciones en que queda compuesto este Organismo según el art. 6º de dicho Decreto, podemos percatarnos que su finalidad no va a ser la concreta de facilitar el acceso a la propiedad, a quienes directamente trabajan la tierra, tal como prometía la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo v. gr.: 1) Formación de colonos. 2) preparación del suelo e ingeniería rural. 3) explotación. 4) embellecimiento de la vida rural. Los art. 12, 13, 14 y 15 especifican las funciones de cada una de estas Secciones, que nos abstenemos de reproducir pues no añade nada a lo que se deduce lógicamente de su mismo enunciado.

Ley de Bases de 26.12.1939 para colonización de grandes zonas.

Transcribimos a continuación el preámbulo de esta Ley y sus principales artículos, pasando luego a hacer un pequeño comentario:

"La doctrina política del Nuevo Estado señala con jalones precisos la dirección que orienta su Reforma Agraria.

Ha de ser el primer paso, así lo señalan repetidos textos de Jose Antonio y el Caudillo, la colonización de grandes zonas del territorio nacional, especialmente de las que ya dominadas por el agua esperan hace años el riego que ha de fecundar sus tierras.

No sólo intereses, a veces legítimos y respetables del capitalismo rural, sino también otros bastardos, han dado lugar en los tiempos pasados amparándose en el Estado liberal y parlamentario a que la transformación más revolucionaria que puede hacerse en el suelo, el riego, se dilate por decenios enteros impidiendo la obtención de inmensos beneficios económicos y sociales para la nación entera.

El clamor de los combatientes y del pueblo y la sangre derramada por los ideales de la nueva revolución, exigen no sólo la separación de los obstáculos que a ello se opongan, sino la colaboración de los diferentes intereses para llevar a cabo con ritmo acelerado, la colonización de grandes zonas regables de inmensas extensiones de marismas y la realización de otros trabajos de alto interés nacional en el secano, que han de tener por consecuencia un ingente aumento de productividad del suelo español y la creación de miles de lotes familiares donde el campesino libre, emplee esta libertad en sostener, y defender si es preciso la de la Patria, colaborando a la vez con el trabajo a su engrandecimiento.

La colonización de grandes zonas se efectuará con arreglo a lo que disponen las siguientes Bases:

Base 1ª.- Se definen como colonizaciones de alto interés nacional las que, transformando profundamente las condiciones eco-

nomicas y sociales de grandes extensiones de terreno, exigen para su ejecución obras o trabajos complejos que, superando la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado.

Base 2ª.- La declaración de alto interés nacional de un conjunto de trabajos y obras de colonización y la delimitación de la zona o perímetro a que alcancen los beneficios de la misma, se aprobará en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Agricultura, el cual podrá actuar por su propia iniciativa o previa petición acompañada de Memoria justificativa formulada por los propietarios u otros interesados directos en la colonización o por Asociaciones que les sustituyan.

Base 5ª.- Los propietarios de terrenos y los interesados por la colonización de una gran zona podrán constituir una Sociedad con personalidad jurídica, para llevar a cabo su ejecución, administración, conservación y explotación.

Base 7ª.- Las Sociedades de Colonización estarán regidas por un Consejo de Administración, en el cual tendrán representación armónica todos los interesados directos que formen parte de la Sociedad...

Base 14.- Se denominan Asociaciones de Sustitución las que se constituyan con objeto de hacerse cargo de los derechos y obligaciones de una Sociedad de Colonización o de las propiedades e intereses correspondientes a las personas que, pudiendo formar parte de una de dichas sociedades no quieran, por cualquier circunstancia, ingresar en la misma.

Base 20.- Una vez declarada de interés nacional por el Consejo de Ministros una zona y aprobado el Proyecto General de Colonización por el Ministro de Agricultura, éste podrá acordar la expro-

piación de los terrenos y propiedades necesarios para su ejecución. Cuando no se logre acuerdo con los interesados respecto al precio, la Sociedad concesionaria o, en su defecto, el Instituto Nacional de Colonización, procederá a la ocupación inmediata de las zonas necesarias para la construcción de las obras incluidas en el Proyecto General, en tanto se tramitan los expedientes de expropiación, levantándose acta detallada de los bienes ocupados.

Base 23.- El justiprecio de cada finca lo realizarán dos peritos, uno en representación del propietario y otro designado por el Instituto Nacional de Colonización; cada uno razonará su parecer, pero en un sólo documento, que suscribirán los dos. Para la tasación habrá de tenerse en cuenta el valor con que las fincas aparezcan catastradas, las rentas que hayan producido en los últimos cinco años de explotación normal y el valor actual en venta de las fincas análogas por su clase y situación en el mismo término o comarca...

Base 24.- El pago del valor de las expropiaciones se efectuará al contado, en dinero de curso legal.

Base 27.- Las obras que deban ejecutarse por sus fines públicos exclusivamente, como las de defensa antipalúdica, las de consolidación de terrenos, las grandes vías de comunicación general y otras equivalentes, serán realizadas por el Estado.

Base 28.- Las restantes obras de colonización serán subvencionadas por el Estado de tal manera que la colonización completa de la tierra deje un beneficio a los interesados suficiente para remunerar los trabajos que realicen.

Base 33.- Las Asociaciones de Sustitución dedicarán los lotes de terreno de que se hagan cargo a la creación de explotaciones familiares cuyos cabezas de familia han de ser, precisamente, los arrendatarios o colonos anteriores, agricultores ex combatientes,

viudas e hijos de ex combatientes muertos por la Patria o de víctimas de la persecución roja, en tanto existan solicitudes de personas que reúnan estas condiciones...

Base 35.- Las entidades colonizadoras gozarán de reducciones en los impuestos del Timbre y derechos reales, así como en los aranceles notariales y de los Registros de la Propiedad...

Comentario.- La redacción del preámbulo de la Ley es, a nuestro juicio, sumamente contradictoria. De un lado habla de Reforma Agraria, y de otro, se refiere al capitalismo rural, con sus intereses "a veces legítimos y respetables". En un mismo párrafo habla de que "El clamor de los combatientes o del pueblo y la sangre derramada por los ideales de la nueva revolución exigen no sólo la separación de los obstáculos que a ello se opongan... y a continuación se añade "... sino también la colaboración de los diferentes intereses ...".

El afirmar que según "repetidos textos de Jose Antonio", el primer paso para realizar la reforma agraria es "la colonización de grandes zonas del territorio nacional..." es algo que no resiste el menor análisis comparativo. Por los textos de Jose Antonio, en parte ya citados más arriba, se puede constatar que él era efectivamente partidario de una profunda reforma agraria, pero nunca señaló como premisa previa la colonización en el sentido que lo da la Ley comentada, es decir la realización de una

serie de obras de mejora que eleven la rentabilidad de las tierras. Esta suficientemente claro en los textos de Jose Antonio que lo fundamental para él -una vez delimitadas las áreas habitables y cultivables- era transformar en propietarios a los arrendatarios y aparceros, no guardando para ello la menor consideración hacia el capitalista agrario al que llega a comparar, jurídicamente hablando, al antiguo propietario de esclavos para el cual llega un momento determinado de la historia de la humanidad en que se ve desposeído de algo que tenía a título de propiedad: "Sin embargo, hubo un instante en que la conciencia jurídica del mundo subestimó este valor, negó el respeto a este género de título jurídico y abolió la esclavitud, perjudicando patrimonialmente a aquellos que tenían esclavos, los cuales tuvieron que rendirse ante la exigencia de un nuevo estado jurídico".

Huelga señalar que ni Jose Antonio, ni los demás tratadistas de su época, partidarios de la reforma agraria, estaban en contra de la realización de obras públicas de mejora de las tierras. La diferencia estriba sencillamente en que para ellos la transferencia de los títulos de propiedad de las tierras a quienes directamente las trabajan, no requería esa condición previa. Tampoco encontramos tal premisa en la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo a la hora de señalarse como aspiración del nuevo Estado que la tierra "pase a ser de quienes directamente la explo-

tan", si bien en honor a la verdad dicha aspiración queda muy atenuada con el párrafo anterior del mismo artículo al indicar que "El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo..." con lo cual viene a sancionar como justa y normal la figura del capitalista agrario, calificada por Jose Antonio de innecesaria e injusta. A este respecto sólo nos resta señalar que el primer párrafo de la Declaración V/6 prometiendo la defensa del arrendatario "contra el desahucio injustificado", y asegurándoles "la amortización de las mejoras que hubiera realizado en el predio" halló si adecuada regulación por el Decreto de 29 de abril de 1959, nº 745/59, estableciendo el Reglamento para aplicar la legislación sobre arrendamientos rústicos.

Siguiendo con el comentario de la "Ley de Bases para colonización de grandes zonas", quisieramos añadir las siguientes observaciones:

Se trata a nuestro juicio de la Ley que mejor refleja el espíritu que ha animado la política agraria de los últimos 35 años.

La solicitud de que se declaren de "alto interés nacional" un "conjunto de trabajos y obras de colonización" se realiza bien por los propietarios de los terrenos y los interesados por la co

lonización de una gran zona o a instancia del propio Ministerio de Agricultura (Instituto Nacional de Colonización). En el primer caso, el Estado subvenciona esas obras a los particulares, constituidos obligatoriamente en Sociedad de Colonización, aparte de ejecutar por su cuenta aquellas otras obras consideradas como de "fines públicos" (v.gr. defensa antipalúdica, consolidación de terrenos, grandes vías de comunicación general y otras equivalentes.")

No está del todo claro quienes pueden ser beneficiarios de estas obras y subvenciones del Estado, es decir quienes pueden constituir una Sociedad de Colonización, ya que si bien la Base 5ª indica que "los propietarios de terrenos y los interesados por la colonización..." se nos hace difícil pensar que arrendatarios, aparceros y obreros agrícolas puedan formar parte -en pie de igualdad en una Sociedad de Colonización. Indudablemente hubiera sido un sistema de acceso a la propiedad, pero que nosotros sepamos, no se ha producido.

Caso distinto es el de las Asociaciones de Sustitución (base 14), referente a las cuales sí queda especificado quienes serán sus beneficiarios o destinatarios de los lotes. Es digno de destacar el orden de tratarse de una Ley redactada casi inmediatamente después de finalizada la guerra y, por supuesto, por los

vencedores, se indica que los primeros beneficiarios o adjudicatarios seran los arrendatarios o colonos anteriores, es decir con derecho preferente incluso sobre "los agricultores ex-combatientes, viudas o hijos de ex-combatientes muertos por la Patria o de victimas de la persecución roja". Ignoramos cómo se tradujo en la práctica esta Base 5ª, pero queda fuera de toda duda la rectitud de intención de la "mens legislatoris", o diríamos aún más, una sincera muestra de caridad cristiana, teniendo en cuenta que entre los "arrendatarios o colonos anteriores" bien se podían encontrar personas que lucharon en el Ejército republicano (y en determinadas provincias, éste caso no sería excepcional, sino todo lo contrario).

Las Bases 20, 23 y 24 nos explican claramente que no se trata de una reforma agraria o de una colonización según el pensamiento joseantoniano, ya que incluso después de ser declarada una zona de interés nacional, el Ministerio de Agricultura habrá de expropiar poniéndose de acuerdo con el propietario, mediante la fijación de un justiprecio para cada finca, a realizar por dos peritos, uno en representación del propietario y otro designado por el Instituto Nacional de Colonización. Es curioso señalar que para la tasación no se tendrán en cuenta la función social que realizase la finca a expropiar sino más bien el valor

de mercado de la misma. También es muy definitorio el hecho de que "el pago del valor de las expropiaciones se efectuará al contado, en dinero de curso legal", lo cual equivale ya a declarar que no habrá reforma agraria, sino un plan de mejoras del territorio agrícola español, del cual los propietarios habrán de ser forzosamente sus principales beneficiarios, tanto si forman parte de las Sociedades de Colonización como si resultan "agraciados" con las expropiaciones del Instituto Nacional de Colonización.

Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de zonas regables.

En cuanto a los resultados derivados de esta Ley de Bases de 26.12.39, basta citar la propia crítica hecha (en 1949) por el Subsecretario de Agricultura en la presentación del proyecto de una nueva Ley "sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables" (en 1949, 10 años después de la antedicha Ley de Bases, de una superficie regable de 300.000 Hz., sólo se regaban 100.000) (*) o la que se deduce del preámbulo de la nueva Ley promulgada con fecha 21 de abril de 1949, del que citaremos algunos párrafos: "La realidad ha puesto de manifiesto que la colonización se viene realizando a un ritmo mucho más lento

(*) citado por Pascual Carrión -La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española- Barcelona, Edic. Ariel, 1973, p. 258

del preciso para atender las necesidades de una población que crece de año en año, y que el esfuerzo y la iniciativa privada no son suficientes por sí solas al fin perseguido". "En la presente Ley, reconociendo el derecho de los propietarios, se subordina, sin embargo, la extensión y contenido de su relación dominical al cumplimiento de fines sociales de rango superior. "Las importantes sumas invertidas en obras públicas hasta el presente... los cuantiosos gastos realizados... reclaman de una parte una eficaz conexión... y de otra, una decidida actuación del Organismo que asume la responsabilidad de la tarea conducente a la profunda transformación de los terrenos, para que reviertan en beneficio, no solo indirecto, de la comunidad los notables sacrificios que dichas ingentes obras han exigido y exigen de todos los contribuyentes. Y para conseguirlo, coadyuvando a la movilización de la riqueza a la vez que evitando se sustraigan totalmente las plus valías derivadas de aquellas obras a las finalidades de carácter público que justifican tan cuantiosos gastos."

Para algunos autores (*) esta nueva Ley es la más importante de las referentes a colonización. A nuestro juicio, es una simbiosis entre una política de ayuda estatal a los propietarios agrícolas y una tímida política de acceso a la propiedad a los

(*) v.gr. R. Tamames : Estructura Económica de España. Madrid, Guadiana, 1971, pgs. 53 y ss.

trabajadores agrícolas, a la par que un ligero intento de corrección para el futuro, de situaciones flagrantemente injustas. La tesis de la nueva política agraria queda perfectamente reflejada en los artículos 9, 10, 11 y 12 de la citada Ley.

Art. 9.- Publicado el Decreto aprobatorio de Plan General de Colonización de una zona regable... el I.N.C. fijará el plazo hábil para que los interesados en quienes concurren las circunstancias y condiciones exigidas por las normas que a dicho efecto establezca el referido Decreto y que se hallen en posesión de título suficiente para acreditar que les corresponde el pleno dominio de tierras enclavada en la zona manifieste ante este Organismo si desean o no acogerse a los beneficios de reserva de superficie que, de acuerdo con esta Ley y con las previsiones del mencionado Plan, pudieran corresponderles.

Los propietarios de tierras de la expresada situación que exploten estas en régimen de arrendamiento formularan, dentro del plazo indicado, análoga declaración, haciéndose constar si solicitan o no que, conforme al último párrafo del artículo doce, les sea adjudicada, en el caso de que las disponibilidades de tierras en exceso lo permitieran, una unidad de explotación de tipo medio en la zona para su cultivo directo.

Art. 10.- A los propietarios cultivadores directos de tierras sitas en zonas regables que expresamente lo soliciten no se les expropiará la superficie de las mismas que, de acuerdo con las normas señaladas en el Decreto aprobatorio del Plan General, pudiera serles atribuida. Esta superficie reservable será fijada en atención a la cabida de las fincas y sistemas de llevanza de la tierra. En todo caso será primordialmente tenida en cuenta la nece-

sidad de instalar el mayor número posible de colonos, armonizando la consecución de este objetivo con los legítimos intereses de la propiedad privada y con el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola de la zona.

Art. 11.- Tendrán la consideración de "tierras en exceso..." los terrenos sobrantes en la zona, una vez determinadas en el proyecto de parcelación las superficies que... sean reservables a favor de los propietarios.

Art. 12.- A los arrendatarios y aparceros de tierras afectadas por la transformación prevista en el Plan General correspondiente les será individualmente adjudicada una unidad de explotación de tipo medio en la parcelación de la zona, cuando reunieren las condiciones que, en cumplimiento de la novena disposición final de esta Ley, señale el Ministerio de Agricultura y haya tierras en exceso suficientes para ello.

Este derecho que se otorga a los arrendatarios será preferente a la adjudicación de unidades de explotación a los colonos procedentes de otras comarcas.

A los arrendadores de las tierras a que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá serles individualmente adjudicada para su cultivo directo una unidad de explotación de tipo medio en la zona cuando el Instituto dispusiere en ésta de tierras en exceso bastantes para tal finalidad."

Tal como estan redactados estos artículos tan fundamentales no se puede juzgar el grado de justicia distributiva que representa la nueva Ley pues no se indica taxativamente porcentaje alguno. Los propietarios que sean cultivadores directos tienen derecho a una determinada superficie, pero su extensión les será

fijada "en atención a la cabida de las fincas y sistemas de llevanza de la tierra", y "armonizando los intereses de la propiedad privada" con el objetivo -que se califica de primordial- de "instalar el mayor número posible de colonos", junto con el de lograr "el máximo rendimiento de la producción agrícola", lo cual equivale a dejarlo al libre criterio de quienes elaboren el Plan de Colonización. Correlativamente lo mismo puede decirse de los Arrendatarios y aparceros a los que se les promete la adjudicación para su cultivo directo de una explotación de tipo medio en la zona, pero siempre y cuando haya "tierras en exceso" suficientes para ello.

En cuanto a los "propietarios de tierras que exploten éstas en régimen de arrendamiento", también cuentan con la promesa de adjudicación de una unidad de explotación de tipo medio, "en el caso de que las disponibilidades de tierras en exceso lo permitieran".

En conclusión: 1) La división tan fundamental entre "reserva de tierras para propietarios de cultivo directo" y "tierras en exceso" no se realiza conforme a ningún porcentaje establecido.

2) Los propietarios de tierras en cultivo directo son los únicos que tienen certeza absoluta de que se les reserva una determinada superficie, pero ignorando extensión. Los arrendatarios y aparceros, junto con los propietarios de tierras en régimen de arrenda-

miento, pueden solicitar la adjudicación de una unidad de explotación, pero quedando a expensas de su hubiese "tierras en exceso" suficientes. 3) Los propietarios de una y otra condición no tienen por qué abrigar ningún temor respecto a su situación futura pues está garantizado que en unos casos se les reserva un buen porcentaje de su antigua propiedad, mejorada por el Plan de Colonización y en todos los casos recibirán la correspondiente indemnización en metálico por la superficie de tierra que se les expropie (y no al valor catastral, sino a precio de mercado).

4) Consiguientemente, el único que corre el riesgo de quedarse sin nada (ni tierra ni indemnización) es el arrendatario y aparcerero, lo cual a muchos puede parecer lógico, puesto que en su condición de tales nada poseen, pero no deja de ser una paradoja cuando se habla en el artículo 10 arriba citado de que "En todo caso será primordialmente tenida en cuenta la necesidad de instalar el mayor número posible de colonos". Puede que sea tenida en cuenta, pero desde luego, tal como está establecido por la Ley, no se garantiza la consecución de tal objetivo.

Sin embargo despues de los resultados obtenidos en los 24 últimos años desde que fue promulgada la Ley que comentamos, no es aventurado indicar que el I.N.C. no ha sabido aprovechar la flexibilidad y amplio margen que les concedía la Ley para reali-

zar una acción social de vastas dimensiones.

Para finalizar este epígrafe, creemos conveniente hacer figurar una serie de datos complementarios tomados de las obras de Pascual Carrión La reforma agraria de la II República y la Situación actual de la agricultura española -Barcelona, Ariel 1973 (p. 258 y ss.) y de Ramon Tamames "Estructura Economica de España" -Madrid, Guadiana Publicaciones, 1971 (p. 53 y ss.), que consideramos de obligada consulta a este respecto.

Hasta 1965 sólo se habían expropiado 222.663 ha. en tanto que el número de ha. que se compraron, ofrecidas voluntariamente por sus propietarios, fue de 236.196 ha.

Hasta 1965 se habían destinado a la expropiación y compra de fincas 2.883 millones de pesetas (el 9% de la inversión total del I.N.C.).

En 1967 las tierras declaradas "en exceso" fueron el 51%; en 1968 representó un 35% y en 1969 sólo fue un 23% (Fuente: Ministerio de Agricultura -La agricultura española en 1968). Dicho de otro modo, en 1969 el I.N.C. colonizó tierras para los propios propietarios en un 77%.

De 1939 a 1962 se han puesto en regadío directamente o con auxilio del I.N.C. un total de 520.230 ha. (el 29% de las tierras de regadío en 1962). En ese mismo periodo, el I.N.C. ocupó un total de 421.639 ha., de las cuales se reservó en propiedad 534.771

El número de colonos instalados por el I.N.C. hasta 1965, es decir en 25 años de labor, fue de 49.645 (de los cuales 22.403 en regadío y 27.062 en secano)^(*), no disponiéndose de datos -tal como señala Tamames- para conocer el importe total de las enormes inversiones realizadas para alcanzar tan exigua cifra de beneficiados desde el punto de vista social (desde el punto de vista general, los grandes beneficiarios son como ya hemos dicho los propietarios de las fincas objeto del Plan, tanto en el caso de que les sean expropiadas -por el precio a que son valoradas- como si se las incluyen en el lote de reserva).

De 1950 a 1970 la labor conjunta del I.N.C. y el Ministerio de Obras Públicas supuso en regadíos nuevos 527.425 ha. y en regadíos mejorados 24.637. En cuanto al número de familias instaladas, fue como queda dicho más arriba de 29.772 en el citado periodo (1950-1970).

Respecto al coste de la transformación de las tierras de secano en regadío, según las estimaciones de Pascual Carrión, el valor de adquisición pagado por el I.N.C. a los propietarios osciló en épocas anteriores entre 10.000 y 20.000 pts./ha., siendo actualmente el valor medio de unas 50.000 pts. en Andalucía y Extremadura. A esto hay que añadir un gasto medio por ha. de unas

(*) En 1971, según datos publicados por el Ministerio de Agricultura el número de nuevos empresarios agrícolas instalados fue de 904. (ver La Agricultura Española en 1971 -Madrid, Ministe-

30.000 pesetas en el pasado y de 50.000 en la actualidad para obras de transformación (construcción de pantanos, presas de derivación, canales, etc.) a lo que hay que añadir un gasto medio por ha. de unas 22.000 pts. por obras de interés privado (nivelaciones y dependencias agrícolas) más Pts. 40.000 para viviendas. Es decir un gasto total aproximado de unas 190.000 pesetas por ha. transformada.

En cuanto al programa de financiación, el Estado subvenciona el 50% del coste de las obras, teniendo que abonar los interesados el restante 50% en un plazo de amortización de 25 años a un interés del 1,5% (tanto a propietarios como a nuevos colonos).

Estos datos resultarían incompletos si no transcribiésemos algunas cifras relativas al Plan Badajoz, y otras grandes realizaciones del I.N.C., que tomamos de la obra citada de Pascual Carrión, junto con algunos de sus comentarios:

El Plan Badajoz abarcaba un total de 138.671 Ha., habiéndose construido 7.499 viviendas en 41 nuevos pueblos.

	Superficie total (ha)	Superficie colonizada (ha)	%	Reservadas a propietarios (ha)	%
<i>as del sistema Cijara</i>					
ontij y Lobón	36.857	16.571	44,96	20.286	55,04
adajoz-Olivenza	12.810	3.475	27,12	9.335	72,88
anje	3.328	—	—	—	—
rellana	55.987	25.000	44,65	30.987	55,35
íjar	26.267	6.436	24,50	19.831	75,50
TOTAL	135.249	51.482	39,14	80.439	60,86
<i>nas fuera del sistema Cijara</i>					
livenza, Jerez de los Caballeros y Zaamea de la Serena	3.422	2.904	84,86	518	15,14
TOTALES	138.671	54.386	39,42	80.957	58,38

(P. Carrión: op. cit. p. 270)

Como se puede comprobar, en la zona de Zújar se reservó para los propietarios algo más de un 75% de las tierras; en la de Badajoz-Olivenza un 72,88% y en la fértil vega del Guadiana entre Montijo y Lobón, un 55,04%, reservándoseles fincas algunas de las cuales excedía de las 200 ha. Estimándose en unas 185.000 pesetas de plusvalía por hectárea, viene a suponer un beneficio para el antiguo propietario de unas 37.000.000 pesetas.

Zonas de Andalucía

Zonas	Superficie total (ha)	Superficie colonizada (ha)	%	Reservadas a propietarios (ha)	%
Bajo Guadalquivir	66.072	36.638	54,45	29.434	44,55
El Vilar	13.383	2.488	18,59	10.895	81,41
Bembézar	15.372	3.065	19,83	12.307	80,07
TOTALES	94.827	42.191	44,50	52.636	55,50

(P. Carrión, op. cit. p. 268).

En este caso, las extensiones reservadas a los antiguos propietarios ha sido del 81,4% en la zona del Vilar y del 80% en la zona de Bembézar, calculándose para estas zonas una plusvalía de 200.000 pesetas por hectárea. Si tenemos en cuenta que hubo propietarios con fincas transformadas de más de 100 ha., podemos decir que resultaron beneficiados en unos 20.000.000 pts. gracias a la labor conjunta del I.N.C. y el Ministerio de Obras Públicas.

Zonas regables de Aragón.— En la cuenca del Ebro existen en la actualidad las zonas llamadas de las Bardenas, en la comarca de Cinco Villas (Zaragoza), las de Monegros y Flumen, en el Alto Aragón, que se hallan en transformación muy avanzada, y el Canal de Aragón y Cataluña que ha necesitado muchos años para conseguir que se regase, debido a hallarse muy concentrada la propiedad hasta el extremo de que, antes de la colonización, se distribuía la zona entre cinco grandes fincas con extensiones variables entre 700 y 5.000 ha.

En estas zonas se han reservado a los propietarios una superficie que oscila del 55,20 al 77,47 por ciento, con una media de 63,75 por ciento que supone 85.033 ha., según cuadro a continuación:

	Superficie total (ha)	Superficie colonizada (ha)	%	Reserva a propietarios (ha)	%
Bárdenas	52.634	23.573	44,80	29.061	55,20
Monegros y Flumen	64.448	21.100	32,74	43.348	67,26
Canal de Aragón y Cataluña	16.300	3.671	22,53	12.629	77,47
TOTALES	133.382	48.349	36,25	85.033	63,75

En el I Plan de Desarrollo se han gastado unos 45.000 millones de pesetas en las obras de transformación de secano en regadío, figurando la cifra de 52.000 millones en el II Plan de Desarrollo destinados a este mismo fin. Creemos que no es demagogia señalar, como lo hace Pascual Carrión, que estas grandes sumas de presupuesto de la nación, han sido utilizadas en su mayor proporción a "aumentar la riqueza de los adinerados propietarios".

Por último, y solo por querer dejar constancia de que las soluciones no son tan difíciles como cabría suponer, transcribimos los tres últimos puntos del programa apuntado por Pascual Carrión en su citada obra (p. 277), soluciones que son en gran parte coincidentes con las indicadas por Ramón Tamames y por las ya aludidas anteriormente de Jose Antonio en 1935, a quien como ya hemos visto se cita -indebidamente, a nuestro juicio- en la anterior Ley de Bases para la colonización de grandes zonas:

"Quinta.- Para realizar pronto y debidamente la colonización de las zonas regables, el Estado debe expropiar todas las fincas que pasen de 20 ha y parcelarlas entre agricultores modestos en lotes adecuados.

Sexta.- El Estado no necesita pagar en metálico el importe de las fincas que expropie, sino entregar títulos de la deuda pública que estarán siempre garantizados por los terrenos expropiados y abonar el interés con las rentas de los colonos.

Séptima.- A los agricultores a quienes se les entregue la tierra no se les debe dar la propiedad de ella, sino el uso indefinido en enfiteusis con una renta moderada siendo dueños de las mejoras que realicen."

En cuanto al precio a pagar en cada expropiación, sólo añadir que coincidimos con Tamames en que no se puede pagar tan generosamente al propietario, haciendo el cálculo sobre el valor medio del mercado; rentas obtenidas durante los 5 últimos años etc. sino que por el contrario debería tomarse como base el valor

declarado por el propietario a efectos fiscales y teniéndose siempre en cuenta (tanto si es a favor como si es en contra del propietario) la función social que venga realizando en los cinco ultimos años la propiedad a expropiar.

Concentración parcelaria.-

Ley del 20.12.1952 sobre concentración parcelaria.-

Explica el preámbulo de la Ley las razones que justifican su promulgación:

"Entre los problemas que tiene planteados la agricultura española, destaca por su extraordinaria importancia aquél que se deriva del intenso parcelamiento que sufre gran parte del territorio nacional... La fragmentación de la propiedad rústica cada vez más intensa conforme transcurren las sucesivas generaciones, da origen a que el mal se intensifique...

La magnitud de otro problema de distribución de la propiedad rústica, el de la gran propiedad absentista, que por su carácter preferentemente social, más que económico y técnico, ha pasado a formar parte de los programas de todos los partidos políticos y ha sido, por lo tanto, presa fácil de la demagogia, no ha dejado vislumbrar las ventajas de todo orden que podrían alcanzarse mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas fragmentadas..."

No obstante, se previene que las normas que se establecen por esta Ley son de carácter provisional y que las operaciones de concentración parcelaria se realizan a "título experimental".

Tambièn hace la oportuna advertencia, para que no cunda la alarma, respecto al tema de las expropiaciones:

"Aunque por ser manifiesta la utilidad pública que entraña la labor de concentración parcelaria hubiera podido operarse, con plena justificación, a través de medidas expropiatorias, se prescinde del uso integral de éstas, toda vez que, lejos de privarse a nadie de su dominio satisfaciendole una indemnización en numerario, se respeta plenamente el derecho de los propietarios de las parcelas diseminadas, ya que la situación de estas sólo implica una subrogación real en beneficio de aquellos, en cuanto reciben otras de análogo valor y de condiciones más favorable y economicas para su cultivo".

El art. 1 de la Ley prevé la concentración parcelaria por razón de utilidad pública, "en aquellas zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista carácter de acusada gravedad", sin que se especifique en qué consiste esa citada gravedad que justificaría la acción del Estado sin la previa solicitud de los propietarios.

Por el art. 2º se indica que la concentración parcelaria se llevará a efecto a petición de los propietarios (el 60%, cuando menos, de los afectados y la misma proporción en cuanto a superficie).

El art. 9º indica que una vez realizada la concentración

parcelaria, las fincas con extensión igual o inferior a la fijada para las unidades mínimas de cultivo tendrán la consideración de cosas indivisibles.

Ley de 20.7.1955 complementando la anterior.-

El Título I de esta Ley está dedicado a la "concentración parcelaria por razón de utilidad pública" (art. 1 al 25) pero se remite a la Ley de 20.12.52, que como sabemos implica la previa condición de "acusada gravedad" en el parcelamiento de la propiedad rústica.

El art. 2 de este mismo Título deja bien patente que caso de tener que expropiarse fincas en arrendamiento se hará de acuerdo con "su legislación específica".

A los arrendatarios y aparceros de aquellas fincas que sean objeto de un programa de concentración parcelaria el beneficio que les otorga la Ley (art. 14) no es el de poder acceder a la propiedad, como cabría esperar por la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo, sino meramente "... el derecho a la rescisión de sus contratos sin pagar indemnización en el caso de que no les conviniera la finca de reemplazo..."

El Título II, art. 26-28, se refiere a la concentración realizada por particulares (será requisito indispensable que la concentración haya de afectar a un mínimo de 25 propietarios).

El título III, art. 29 al 33, dicta normas para la conservación de la concentración (fincas indivisibles, etc.) y el Título IV art. 34 al 38, está dedicado a la Organización, anunciándose en las disposiciones finales que en el plazo de tres meses se publicaría un texto refundido de los preceptos legales sobre concentración parcelaria. Estos 3 meses se convierten en 7 años con la publicación del Texto refundido de la Ley de concentración parcelaria de 8 de noviembre 1962 (B.O.E. 10.11.62), que no introduce por supuesto ninguna modificación de matiz digna de mención. Así por ejemplo el art. 1 vuelve a recoger la misma redacción de la Ley de 1952: "En las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad, etc

Realizaciones

Superficie concentrada desde 1954 hasta 1971

Años	Zonas número	Superficie en ha
1954	3	7.961
1955	7	12.265
1956	6	10.642
1957	18	21.753
1958	36	50.524
1959	57	68.667
1960	60	71.150
1961	65	89.429
1962	95	101.144
1963	129	144.193
1964	176	206.452
1965	248	301.944
1966	255	351.171
1967	296	403.869
1968	276	363.965
1969	241	350.221
1970	243	390.294
1971	236	366.417
TOTAL	2.447	3.312.061

FUENTE: Datos de las Memorias del Servicio de Concentración Parcelaria.
(tomado de la obra citada de P. Carrión -p.181)

Según Pascual Carrión en su obra citada (p. 181) la labor realizada hasta el presente no justifica el anorme gasto público (1.237 millones de pesetas sólo en 1970). considerando que de una extensión media de 0,5 ha. por parcela se ha llegado mediante la concentración parcelaria a una media de 2,5 ha., lo cual tampoco permite una explotación mecanizada ni la aplicación de muchos de los progresos técnicos.

Servicio de Ordenación Rural (28.12.63).— Destinado principalmente a agrupar explotaciones para poder realizar un cultivo comunitario. Al 31.12.1971 el resumen de su labor era el siguiente:

Número de agrupaciones	1.995
Agricultores agrupados	13.393
Superficie agrupada en ha.	282.683
Promedio aportado por cada socio en ha.	21,10
Superficie media de cada agrupación en ha.	142
Número de comarcas	76
Superficie en ha.	5.541.705
Población-habitantes	1.875.680
Términos municipales	1.461
Número de explotaciones	247.355

Fuente: Ministerio de Agricultura, La agricultura española en 1971. (Citado por P. Carrión, op. cit. p. 182).

Comentario.-

Por la lectura de la exposición de motivos de la Ley de 20.12.1952 se ve claramente cual es la política agraria del Ministerio del ramo. Se viene a decir que el árbol de los latifundios no había dejado ver hasta entonces el bosque de los minifundios, lo cual, por supuesto, no es cierto, ni desde el punto de vista histórico, ni desde el punto de vista real del problema. No conforme con éso, se intenta desprestigiar a quienes a lo largo de años anteriores venían reclamando una justa distribución de la propiedad rústica subsanando el grave e injusto absentismo de los propietarios agrícolas, calificandolo de "presa fácil de la demagogia" de los partidos políticos, olvidando que entre ellos se incluía a la Falange de Jose Antonio, tal como hemos visto por párrafos arriba indicados de sus discursos.

Es bien cierto, como indica el preámbulo de la Ley que comentamos que "mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas fragmentadas" se contribuye al bienestar de las clases de pequeños propietarios y empresarios agrícolas", pero lo que queda suficientemente claro es que a través de ella no se puede lograr el objetivo marcado en el Fuero del Trabajo a fin de que la tierra pase a ser de quienes directamente la explotan.

Expropiación forzosa de fincas rústicas.-

Ley de 27.4.1946 sobre expropiación forzosa de fincas rústicas, con la debida indemnización, previa declaración de interés social

La exposición de motivos se extiende en un sin número de razonamientos para hacer ver que en algunos casos está justificada la expropiación:

"La inquietud social, síntesis de la doctrina política de nuestro Movimiento, ha impreso carácter en las disposiciones por él mismo dictadas. Ya en Fuero del Trabajo, promulgado en el año mil novecientos treinta y ocho, en su preámbulo, establecía que el Estado Nacional acude a su plano de lo social con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a su política. y en su base doce, que "todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado". Asimismo, el Fuero de los Españoles, en su artículo treinta y dos, establece que "nadie podrá ser expropiado sino por causas de utilidad pública o de interés social, previa la correspondiente indemnización". Aparece con ésto por primera vez en nuestra legislación una declaración expresa que reconoce el interés social como causa limitativa del libre ejercicio del derecho de propiedad".

... Y si el concepto de lo social ha de tener aplicación plena en la vida nacional, no cabe duda que es precisamente en el area del campo español donde ha de encontrar su máxima justificación y aplicación, facilitando la resolución de sus viejos problemas sociales.

Por ello se estima conveniente, en aras de la hermandad de todos los españoles, hacer una declaración expresa reconociendo

el interés social como causa justificativa de la expropiación forzosa de fincas rústicas, al objeto de su parcelación o colonización, y resolución con ello, de los problemas sociales mediante la creación de nuevos propietarios o colonos y, en su consecuencia, dictar las normas convenientes para que el Instituto Nacional de Colonización pueda llevar a cabo su aplicación, si bien rodeando su tramitación de las suficientes garantías y encomendando su resolución, en cada caso, al Consejo de Ministros, como órgano supremo de la Administración del Estado.

No se pretende con esta Ley abordar los numerosos aspectos de una honda reforma agraria y sí solo constituir un instrumento jurídico rápido y eficaz para lograr -dentro de las disponibilidades económicas que el Poder público destina a estos fines- la solución de problemas sociales en el campo, mediante la expropiación forzosa de fincas rústicas, cuando sea ésta la medida adecuada a tal efecto.

Se pretende especialmente con esta Ley equiparar la declaración de interés social a la de utilidad pública y necesidad de la ocupación, dejando, por lo tanto, subsistentes las normas que rigen sobre la expropiación por utilidad, en todo aquello que de una manera expresa no se modifique; y para dar una prueba más de la altura de miras de esta Ley, que sólo trata de resolver el problema del hombre campesino, ante el cual el Gobierno no puede permanecer inactivo"

Después de tal cúmulo de razones y de la reiterada invocación a las causas de interés social o utilidad pública justificativas de una expropiación forzosa, el art. 1 hace ociosas todas

estas consideraciones ya que unicamente faculta a la expropiación -y además sólo cuando se estime necesario para la resolución de un problema social de carácter no circunstancial- pero con la debida indemnización en dinero de curso legal y previa la declaración de interés social.

Posteriormente, el art. 5 de esta Ley indica:

"El justiprecio de cada finca lo realizarán dos peritos: uno nombrado por el propietario y otro designado por el Instituto Nacional de Colonización. Cada uno de los peritos razonará su parecer, pero en un sólo documento, que suscribirán los dos.

Para la tasación habrá de tenerse en cuenta el valor con que la finca aparezca catastrada, la renta que haya producido en los últimos cinco años y el valor en venta; en el momento de la tasación, de las fincas análogas por su clase y situación en el mismo término o comarca; pero no se estimarán las mejoras que los dueños hicieren en ella después de declarada de interés social, Si los dos peritos estuviesen de acuerdo, o la diferencia entre la tasación de ambos no excediese del cinco por ciento del precio fijado por el perito del Instituto, este Organismo fijará definitivamente el precio dentro de los límites señalados por la tasación de los dos peritos, y sin ulterior recurso sobre este extremo".

Como se puede comprobar, el art. 32 del Fuero de los Españoles estableciendo "Nadie podrá ser expropiado, sino por causas de utilidad pública o de interés social, previa la correspondiente indemnización", y al que se hace alusión ya en el pri-

mer párrafo de la exposición de motivos de esta Ley, queda perfectamente recogido en unas normas concretas que lo sustraen de toda posible errónea interpretación o dilación en su debida aplicación. Nosotros personalmente sólo deseábamos que los postulados sociales del Fuero del Trabajo, tal como el que nos ocupa de la Declaración V/6 fuese recogido de una forma tan explícita y taxativa como lo ha sido el art. 32 del Fuero de los Españoles.

A pesar de todo, y como si se tratase de una expropiación que en algun caso pudiese perjudicar a los propietarios, los artículos 9 y 10 enumeran una casi exhaustiva lista de excepciones finalizando el art. 10 con un párrafo que hubiera debido ser aplicado también al art. 9:

"Las fincas comprendidas en estos apartados sólo podrán ser expropiadas en el caso de que no hubiere otras susceptibles de resolver el problema social que se trate de remediar".

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa

Tal como explica la exposición de motivos:

"...contempla el supuesto en que, decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente..."

No introduce ninguna variación sustancial en los principios que venían inspirando la legislación sobre esta materia: previa declaración de interés social; indemnización en metálico y al contado; tasación del precio no según lo declarado por el propietario a efectos fiscales, sino que -según expone el apartado c) del preámbulo- "todo ello hace que sea preciso ponderar las valoraciones fiscales con las de mercado". Según el propio texto de la Ley una de las "innovaciones más importantes" que introduce es la constitución de los Jurados Provinciales de Expropiación

Comentario.- Toda la legislación del nuevo Estado entiende la expropiación como una venta forzosa por parte del propietario. Para ello se requiere que previamente haya sido declarada de "interés social" o "utilidad pública" la compra por parte del Estado. La tasación del valor de la finca se realiza prácticamente sobre el precio medio que alcanza en el mercado. El pago al propietario se efectúa al contado y en dinero de curso legal.

Todo ello implica la injusticia de equiparar aquellas propiedades que cumplan con su función social con otras que abiertamente la incumplan, ya que este extremo no es tomado nunca en consideración a la hora de estimar el valor de una finca a expropiar. De otro lado, el hecho de tener que pagar al contado y en moneda de curso legal, supone que al ser necesariamente limi-

tada la asignación del presupuesto anual del Estado para esta clase de partidas, la capacidad de expropiación por cada año , aunque sea de urgente interes social o de imperiosa utilidad pública, ha de ser forzosamente mínima, supeditando un derecho de rango superior en la escala de valores, por ser de indole moral (necesidad social) a otro derecho de rango inferior, por ser de carácter economico (pago al contado al 100% del precio de la propiedad expropiada), cuando facilmente podrían armonizarse ambos derechos sobre la base de efectuar el pago en forma aplazada, en mensualidades escalonadas. Esta especie de certificados del Tesoro que se entregarían al propietario, serían facilmente negociables en la propia Banca privada o Cajas de Ahorros, al ir con la garantía del Estado, caso de que el propietario quisiera contar con el total del importe de la indemnización en un momento dado.

De todos modos, es evidente que la legislación posterior a 1939 ha recogido más que perfectamente el artículo 32 del Fuero de los Españoles, ya que mejora el texto de dicho artículo en favor del propietario (en efecto, dicho art. 32 no obliga a que la indemnización se realice en un sólo acto y en metálico) y sin embargo ha dejado aún sin regular de un modo tan taxativo y automático el acceso a la propiedad rústica de quines directamente trabajan la tierra.

Aún cuando en esta ocasión la Ley sobre Expropiación no cita a Jose Antonio, dado que en anteriores epígrafes de este capítulo ha salido a colación su pensamiento sobre el tema agrario, quisieramos añadir la opinión que le merecía la cláusula referente a expropiación por motivos de utilidad social que figuraba en el proyecto de Ley sobre "contrareforma agraria" -como él la llamó- de 1935, sometido al Parlamento:

"No se trata, ni en poco ni en mucho, de hacer una Reforma agraria. Este proyecto que estamos discutiendo, en medio de todo su farrago, de toda su abundancia, de todo su casuismo, no envuelve más ni menos que un caso en que se permite al Estado la expropiación forzosa por causas de utilidad social. !Para este viaje no se necesitaban alforjas! Porque la declaración de utilidad pública -y eso lo saben todos los abogados que forman parte de esta Cámara- es incluso una de las facultades discrecionales de la Administración, una de las facultades contra las cuales no se da el recurso contencioso administrativo; de manera que, realmente, con que para cada finca de éstas que se van a incluir se hubiera dictado una disposición que la declarara de utilidad pública en cuanto al derecho a expropiarla, estábamos al otro lado y nos hubieramos ahorrado todos los discursos".

Fincas modelo.-

Ya en la anterior Ley comentada de 27.4.1946 se indicaba en la exposición de motivos que se exceptuaba de toda expropiación (en realidad solo existe un tipo de expropiación: por interés so-

cial y contra pago de su importe) a aquellas fincas declaradas como modelo, razonándose incluso "... con lo cual es evidente que todo propietario puede hacerse acreedor a los beneficios de tal declaración, introduciendo las mejoras de cultivo que la justifiquen".

Al hacer tal recomendación da ciertamente la impresión de que se trata realmente de una expropiación, cuando no es más que una venta forzosa a precios nada desfavorables para el propietario.

De todos modos, vemos que el legislador ha cuidado mucho de eximir de esta obligación de venta al Estado, incluso en el caso de mediar causa de interés social o utilidad pública, a fincas que reúnan unas determinadas condiciones, lo cual a nuestro juicio es un contrasentido, pues la utilidad pública está por encima de cualquier consideración de modélica de una finca. Bastaría establecer una clasificación de fincas en razón a la función social que cumplan para tener automáticamente un orden objetivo de prelación a la hora de realizar las expropiaciones.

En el art. 9, párrafo 2 de la citada Ley de 1946 se indica que "por el Ministerio de Agricultura se dictará una disposición de carácter general, fijando los requisitos y circunstancias que habrán de reunir aquellas fincas que, a los efectos de esta Ley,

merezcán la calificación de fincas o explotaciones modelos".

Sin embargo ya antes de que se fijen estos requisitos y circunstancias, se indica que quedan exceptuadas las "fincas modelo".

Por Decreto de 10.1.1947 se especifican cuales son esos requisitos y circunstancias. En general, son de carácter técnico (apartados a), b), c), d) y e) del art. 1 y a), b) y f) del art. 2). Los de carácter social se fijan por el apartado f) del art. 1:

"f) Estar atendidos los indispensables servicios de carácter religioso, moral y educativo, así como los de asistencia social; pudiendo tomarse también en consideración a estos efectos tener establecida la participación del bracero agrícola en los beneficios económicos de la explotación".

Y en los apartados c) y d) del art. 2:

"c) Habitabilidad de los edificios destinados al personal obrero".

d) Servicios sanitarios, religiosos y educativos".

El art. 5 muy oportunamente advierte que esta declaración de "finca modelo" no es irrevocable, ya que dejará de serlo "si en lo sucesivo perdiere las características que determinaron que fuera considerada como modelo; o que, sin perderlas, la transformación agrícola de la comarca en que esté sita hubiera evolucionado en forma tal que no permita estimar como ejemplar la explotación de dicho predio". (vid. rectificación publicada en el B.O.E. del 30.1.1947). -Creemos que debería existir similar salvedad respecto a las empresas "modelo" en el campo industrial o comercial.)

Posteriormente, por Ley de 15.7.1952, se modifican los requisitos necesarios para ser declarada una finca como "explotación agraria ejemplar" tanto en su aspecto técnico como en el social. Así por ejemplo el apartado a) del art. 2:

"a) Que absorba, por lo menos la capacidad de trabajo de una familia labradora y proporcione los ingresos suficientes para satisfacer la totalidad de las necesidades de ésta, dentro de un decoroso nivel de vida.

f) Que los obreros fijos que exija la explotación estén interesados de cualquier modo que se estime justo y conveniente en los resultados de la misma. Los que residan en la explotación y sean cabeza de familia deberán hallarse instalados con ésta en viviendas adecuadas e higiénicas.

g) Que en la explotación se cumplan fielmente todas las obligaciones derivadas de la instalación social y de las disposiciones administrativas".

Fincas mejorables.-

Ley de 3.12.1953 sobre régimen de "fincas mejorables".-

Transcribimos a continuación algunos párrafos harto significativos de la exposición de motivos:

"La política agraria del Movimiento ha tendido decididamente hacia el aumento de nuestra producción agrícola como único medio eficaz para el mejoramiento del nivel de vida de las clases campesinas y, en general, de todos los españoles.

Confirmado por la experiencia y resultados obtenidos el acierto de esa política agraria, es manifiesta la conveniencia

no sólo de perseverar en dicha labor, sino también de llevarla a sus últimas consecuencias, acometiendo la mejora de extensas zonas del territorio nacional que no se han transformado, a pesar de los generosos auxilios que las disposiciones actualmente vigentes ofrecen a los propietarios.

En efecto, existen en España dilatadas superficies de terrenos que, unas veces por la escasa intensidad de su explotación y otras, por su deficiente calidad, su lejanía de los centros de consumo y las dificultades de comunicación, se hallan, desde un punto de vista agrícola, prácticamente abandonadas, sin otros aprovechamientos que los espontáneos...

Dentro de dichas extensiones hay muchas veces parcelas con tierras aptas para ser labradas, pero que, dado el estado de abandono de los terrenos que las rodean...

Para obtener la transformación de las citadas zonas, hay que vencer muchas dificultades y es, por tanto, preciso otorgar no pocos estímulos a quienes deseen cooperar a esta labor de mejoramiento, posponiendo el derecho del propietario al del empresario...

Mención especial merece el siguiente párrafo de la misma exposición de motivos:

Para disipar temores infundados, interesa puntualizar que las fincas objeto de esta Ley son únicamente aquellas constituidas por terrenos actualmente incultos, susceptible de cultivo agrícola...

El art. 2º de la Ley hace francamente difícil que una finca sea declarada mejorable, ya que aparte de deber ser suscepti-

ble de un determinado cultivo agrícola o forestal, ha de hallarse en el siguiente estado de abandono que se describe:

"Para que una finca se declare "mejorable" será preciso que, en su totalidad o en una parte importante, esté constituida por terrenos incultos, fundamentalmente desprovistos de arbolado, cubiertos de jara, palmito, lentisco, retama u otros matorrales..."

Por los requisitos exigidos en el artículo arriba citado más que la descripción de una finca mejorable supone a nuestro juicio la de una finca abandonada, merecedora de ser expropiada como "res nullius" al menos aparente, o por lo menos ser objeto su titular de una fuerte sanción por no cumplir como es evidente, la propiedad en cuestión su función social correspondiente.

Sin embargo por los art. 4 y siguientes vemos que todos esos esfuerzos y gastos de la Administración para cerciorarse que una finca está prácticamente abandonada y que por voluntad de su propietario se la sustrae de su función social, de su aportación -aunque sea de forma indirecta- al bien común, sólo sirven de base para formular una serie de advertencias al titular, marcándole unos plazos para remediar la situación. En efecto, el declarar mejorable una finca por Decreto, no significa más que una

advertencia al propietario para que en el plazo de tres meses manifieste si desea "llevar a la práctica las intensificaciones o transformaciones propuestas". En caso afirmativo, tiene luego seis meses más para presentar un proyecto de realizaciones y luego un plazo de 5 años como mínimo para ejecutar el proyecto.

Finalizados estos plazos, sin que el propietario haya cumplido sus obligaciones, la finca será incluida en el catálogo de "fincas expropiables", lo que ^{no} significa ~~su~~ su expropiación "ipso jure", sino que seguirá en poder del propietario, pudiendo ser expropiada por el Ministerio de Agricultura dentro de los 5 años siguientes a su inscripción. No obstante, ya el art. 7 ha dejado bien sentado que la inclusión en el catálogo de fincas expropiables sólo tendrá vigencia durante este plazo "y una vez transcurrido el indicado término o desde el momento en que el propietario ejercitase el derecho que le confiere el art. 8, el inmueble será dado de baja en el catálogo". El derecho a que se alude consiste en que el propietario podrá en cualquier momento pedir que se le autorice a proceder a su transformación (percibiendo además el 50% de la ayuda estatal que se haya fijado por el Decreto correspondiente), siempre que no se haya ~~aprobado~~ aprobado entretanto la cesión de la finca a un tercero para proceder a su transformación.

El párrafo 2 del art. 8 es el único que contiene una medida concreta de carácter sancionador en materia fiscal:

"Mientras la finca permanezca inscrita en el Catálogo, la cuota para el Tesoro de la Contribución Territorial correspondiente al inmueble experimentará un recargo del 100 por 100 de su importe".

El art. 9 disipa toda duda de que se vaya a proceder contra los propietarios cuyas fincas no son otra cosa que fincas abandonadas! Se habla de expropiación previa indemnización (justiprecio). La única diferencia es que para la valoración ya no se tendrán en cuenta los precios de venta en la localidad de fincas análogas y sí solo la renta media que la finca hubiera producido en los cinco últimos años y la renta catastral asignada. Teniendo en cuenta las condiciones necesarias para declarar una finca como "mejorable", es casi imposible que el propietario pudiera demostrar haber obtenido renta alguna, y por lo tanto el justiprecio sería prácticamente igual a cero, pero no conocemos de ningún caso en que se haya aplicado este tipo de expropiación.

Comentario.— Entendemos que esta Ley pudo haber tenido su eficacia si se hubiera hecho lo que ya Jose Antonio pedía en 1935: un inventario de suelo rústico, debidamente clasificado desde el punto de vista de su aprovechamiento potencial como explotación agraria. De este modo se podría saber finalmente cuales eran las "fincas mejorables", y por supuesto no en un sentido tan restrin-

gido como el marcado por el art. 2 de la Ley.

No obstante, al leer la exposición de motivos se comprende que no va a suponer ningún cambio fundamental en la política agrícola existente hasta la fecha. Ya en su comienzo se afirma que el único medio eficaz para el mejoramiento del nivel de vida de las clases campesinas y en general de todos los españoles es el aumento de nuestra producción agrícola, lo cual es cierto sólo en parte -y en una reducida proporción- en tanto no se haya solucionado el problema de la debida justicia distributiva. De otro lado, tampoco es aceptable que el método seguido hasta entonces de canalizar la ayuda estatal fundamentalmente a través de los propietarios de suelo rústico sea el mejor sistema de lograr el perseguido "aumento de la producción agrícola". Entendemos que un mayor aumento de la producción se hubiera conseguido si previamente, o de forma coincidente, se hubiera llevado a cabo lo más ampliamente posible el objetivo señalado en la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo, arbitrando "los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan".

Es lamentable ciertamente que a pesar de la sinceridad con que se reconoce en la exposición de motivos de esta Ley la existencia en España de "dilatadas superficies de terrenos... practi-

camente abandonadas"; "parcelas aptas para ser labradas... pero en estado de abandono" y de contar con el respaldo de unas Leyes Fundamentales que obligan a la propiedad al cumplimiento de una función social, aparte de señalar equivocadamente la primacía del interés nacional sobre el particular, todo quede limitado a comunicar por Decreto una advertencia oficial al propietario para que presente un proyecto de mejora de las tierras de su propiedad, concediéndole unos dilatados plazos para ponerlo en práctica, sin tener en cuenta si ya tuvo tiempo suficiente desde su adquisición.

También es de señalar que -salvo error u omisión, por emplear el lenguaje contable- la Ley no preve la explotación directa por parte del Estado de aquellas fincas incluidas en el Catálogo, sino que se compromete a cederlas a un tercero, o en su defecto devolverlas a su propietario. No encaja desde luego mucho con la Declaración XI/6 del Fuero del Trabajo, según la cual "el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la nación", Por la presente Ley, caso de faltar la iniciativa privada, la del propietario en primer término y la de un tercero en segundo término, el Estado se abstendrá, incluso, aunque lo exijan los intereses superiores de la nación.

Para terminar el comentario de esta Ley, y por si se pudiera pensar que éramos exagerados en nuestros puntos de vista, transcribimos el juicio de Ramón Tamames al respecto:

"Una ley como la sintetizada en los párrafos anteriores podría haber sido importante si se hubiera aplicado efectivamente, pero no ha sido ese el caso, lo cual no es de extrañar habida cuenta del proteccionismo que siempre ha existido en favor de los terratenientes latifundistas".

"Realmente, la Ley de 1953 es sólo una disposición legal para completar teóricamente el dispositivo de la legislación agraria y para presentarla, fundamentalmente frente al exterior, como una prueba de que el Estado español también ha acometido el problema de los latifundios".

Ley de 14.4.1962 sobre fincas mejorables.— En su exposición de motivos reconoce que la Ley de 3.12.53 "dado lo reducido de su ámbito de aplicación —terrenos incultos, desprovistos de arbolado y cubiertos de matorral natural— tendrá una vigencia ciertamente limitada, si no se amplía el marco de su aplicabilidad..."

En consecuencia, su art. 1 amplía el concepto de finca "mejorable": aquellas que siendo susceptibles de mejoras permanentes, se invierta en la explotación menos del 30% del líquido imponible; aquellas susceptibles de algún perfeccionamiento cultural que incremente en más de un 25% los rendimientos brutos por trabajador.

Por el apartado b) del art. 1, la extensión ha de ser superior a 200 ha. en secano o 50 ha. en regadío y por el apartado c) se exige que en su mayor parte o en su totalidad se cultive en régimen de arrendamiento.

A pesar de la ampliación del concepto, tampoco debió ser grande el éxito de la Ley de 1962 a juzgar por la exposición de motivos de la ley de 21.7.1971 sobre régimen de comarcas y fincas mejorables. En ella se vuelve a invocar la función social de la propiedad y se señala que "partiendo de este principio general, la presente Ley se propone no solo contribuir al aprovechamiento más conveniente para el país de sus recursos naturales, sino también subordinando el interés particular al bien común... Sinceramente sorprende un tanto la enunciación de tal promesa a los 34 años de haber sido proclamado el Fuero del Trabajo. Y lo curioso es que se hace en una Ley, tímida por antonomasia, que ni siquiera es original en su ámbito de aplicación puesto que viene a sustituir a dos anteriores, regulando idéntica materia (Ley de 3.12.1953 y Ley de 14.4.1962), mejorándolas únicamente en la reducción de los plazos y aligeramiento de los trámites. Así por ejemplo el art. 15: "La declaración de inclusión en el Catálogo se hará por orden del Ministerio de Agricultura..." (ya no es por Decreto); o el art. 19/4 según el cual a los 3 años caducarán las inscripciones en el catálogo (antes eran 5), etc.

El que la nueva Ley no iba a suponer un gran paso adelante se comprueba claramente al confirmar con la lectura de la exposición de motivos: "Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que la existencia de fincas mal explotadas o de dedicación inadecuada no puede atribuirse, en ciertos casos, solamente a la falta de voluntad o al absentismo de los propietarios ...

A nuestro juicio se trata de una clara defensa de los propietarios, ya que si solo se trata de "ciertos casos", teniendo en cuenta que las Leyes anteriores disponían el examen de cada caso por separado (un Decreto por cada finca a declarar "mejorable") y se preveían las correspondientes garantías jurídicas para que el propietario interpusiese el correspondiente recurso exponiendo sus razones, no vemos muy justificado el motivo de esta argumentación. En realidad no es otra cosa que la premisa necesaria para la solución u objetivo real de la nueva Ley: "... constituyendo comarcas de economía deprimida que sin una atención especial por parte del Estado no podrán superar sus dificultades limitativas..."

Parece ser pues que a los 34 años de promulgado el Fuero del Trabajo se desiste definitivamente del objetivo proclamado en su Declaración V/6 de arbitrar los medios necesarios para que la tierra pase a ser de quienes directamente la explotan.

Como mejor medio de cumplir en 1971 con los principios filosóficos contenidos en nuestras Leyes Fundamentales, y que -como queda dicho más arriba- la exposición de motivos de la Ley comentada vuelve a citar ("función social de la propiedad", "Subordinación del interés particular al bien común", et.) el Ministerio de Agricultura va a concentrar pues sus esfuerzos en ayudar a aquellos propietarios de fincas mal explotadas, no por falta de voluntad, absentismo, sino "por ausencia del capital necesario, la existencia de estructuras deficiente y la falta de una dirección técnica adecuada..." El siguiente párrafo de la misma exposición de motivos lo declara explícitamente: "La presente Ley tiene, por tanto, una de sus principales finalidades la superación de estas situaciones..." Lo curioso es que luego continúa con lo que a nuestro juicio es un eufemismo para paliar quizás tan abierta declaración de ayuda a los propietarios de fincas mal explotadas: "... por lo que, partiendo del principio de que la reestructuración y adecuada utilización de los recursos de tales comarcas, no es justo recaiga exclusivamente sobre la Administración, instrumentar un sistema que implica... a los sectores público y privado..."

Decíamos que considerabamos un eufemismo esta intempestiva defensa de la Administración cuando el párrafo siguiente

viene a confirmar que se trata de una ayuda doble por parte del Estado hacia el propietario de fincas mal explotadas y en peligro de ser incluidas en el fatídico Catálogo de Fincas Mejorables (que según ya hemos visto no es tan fatídico):

"Realizadas a expensas del Estado las inversiones de carácter general que resulten necesarias, se concede a los particulares interesados un periodo voluntario para que puedan concertar con la Administración Planes Individuales de Mejora de sus explotaciones, para lo que contarán especialmente con los auxilios previstos en la legislación de Ordenación Rural".

Realizaciones: No hemos encontrado estadísticas que informen sobre los logros obtenidos a través de la promulgación de estas tres leyes citadas sobre "fincas mejorables". Unicamente hemos encontrado datos al respecto en la magnífica obra de Pascual Carrión ya citada (p. 189), que transcribimos a continuación:

"Desde el año 1953, es decir, desde hace 18 años, se han estudiado 1.033 fincas y se han redactado 198 proyectos, declarando como fincas mejorables sólo 64, con una superficie de 98.718 ha.

Las mejoras en ellas obligadas a realizar, aparte de la construcción de caminos, edificios para el ganado, almacenes para maquinaria, etc. han sido las siguientes:

Repoblación forestal.....	19.053 ha
Roturación de monte bajo con destino a cultivo	20.991
Plantaciones	1,743
Regadíos	1.253

Aparte de lo consignado, y en relación con la misma ley, se ha actuado en la mejora de la vivienda para los obreros de las fincas, habiendo incoado 7.050 expedientes.

El número de viviendas obligadas a contruir o mejorar ha sido de 26.790.

Se ha trabajado también en la construcción obligatoria de albergues para el ganado, con viviendas para los pastores, en 10 provincias, en número de 802 viviendas familiares y 79 colectivas, con un presupuesto total de 276 millones de pesetas.

En 1971, se han facilitado proyectos gratuitos para albergues por un importe total de 12.830.000 pesetas y el control de obras realizadas ha ascendido a 19.602.000 pts. Además, se han proyectado cercas para el ganado por un importe de 7.561.000 pesetas."

Comentarios.-Aparte de los ya indicados al ir examinando los distintos aspectos modificativos de las Leyes de 1962 y 1971, junto con los apuntados anteriormente respecto a la Ley inicial de 1953, sólo resaltar que estas Leyes no estan pensadas para arbitrar los medios que hiciesen posible el objetivo marcado por la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo y tan insistentemente recordado por nosotros, sino que son una continuación de la política agraria que arranca de 1940 de aumentar la producción agrícola fundamentalmente (aunque no de modo exclusivo) mediante una generosa ayuda del Estado a los propietarios de fincas rústicas.

No quisieramos concluir nuestro comentario a este epígrafe sin reproducir la autorizada opinión de Pascual Carrión al

respecto:

"La existencia de estas leyes ha hecho que algunos propietarios realicen mejoras, ante el temor de ser incluidos en el catálogo de "fincas mejorables".

De todos modos, estas disposiciones han tenido una aplicación muy limitada, cuando en realidad podían haber sido la base de una mejora grande de la producción y, sobre todo, de los obreros.

La última ley de julio de 1971 tiene a intensificar la aplicación de estos preceptos, pero observemos que, tal y como está redactada, se podrá conseguir que los propietarios de las fincas afectadas aumenten sus ingresos merced al auxilio técnico y económico del Estado, premiando de este modo a personas que por su absentismo o descuido no han obtenido el debido fruto de su finca, ocasionando un gran perjuicio económico y social a la nación

Debería hacerse acentuado la finalidad social de dichas leyes, dando preferencia para el arrendamiento a las asociaciones sindicales de agricultores, cuyos socios participen en su mayoría directa y personalmente en el trabajo de las explotaciones.

El Ministerio de Agricultura, en realidad, debería expropiar todas las fincas susceptibles de mejoras importantes, abonando su importe a los propietarios, apoyándose en una valoración muy moderada y pagando en títulos de la deuda". (op. cit. p. 190)

Ley 21 julio 1971 creando el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.- Sustituye a la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural, al Instituto Nacional de Colonización, al Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación

Rural, al Consejo Nacional de Colonización y a la Comisión Central de Concentración Parcelaria (art. 5).

No nace bajo buenos auspicios el nuevo Instituto cuando, a pesar del cambio de denominación, por la exposición de motivos de la Ley que lo crea comprobamos que no ha cambiado el espíritu que lo va a animar en sus tareas, como principal ejecutor de la política agraria nacional. Siguiendo la línea ya comentada de años atrás se reafirma la tesis de que es una concesión a la demagogia o algo ya periclitado la teoría de Jose Antonio, o del propio Fuero del Trabajo, de alcanzar un mayor grado de justicia social, a la par que un mejor aprovechamiento y elevación de la producción, mediante el acceso a la propiedad rural de quienes directamente explotan la tierra: "Los movimientos reformistas en la agricultura no son ya en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra, sino complejos sistemas de actuaciones..."

Aparte de este pequeño "botón de muestra", es interesante leer ya en el primer párrafo de la exposición de motivos el juicio que merece al legislador las actuaciones realizadas desde 1939 en materia agrícola: "... representan una labor importante y profunda en relación con la reforma económica y social de la tierra", juicio con el que nos permitimos discrepar a la vista

de los datos y comentarios ya expuestos que en ningún momento justifican la calificación de "importante y profunda" en cuanto a reforma económica y social del campo se refiere.

Mas adelante también es interesante destacar que según el segundo párrafo parece ya superada la situación que reconocía la exposición de motivos de la Ley de 21.7.71 sobre régimen de comarcas y fincas mejorables, en el sentido de que existían fincas mal explotadas por falta de voluntad o absentismo de los propietarios (si bien haciendo salvedad de que en ciertos casos podían obedecer a otro tipo de razones: estructuras deficientes; falta de dirección técnica y ausencia de capital necesario).

En efecto la exposición de motivos de la Ley que comentamos hace abstracción de la existencia de fincas mal explotadas por falta de voluntad o absentismo de los propietarios, y lo que en la anterior Ley sólo era una excepción ("en ciertos casos") pasa ahora a ser la regla general: "... es evidente que existen determinadas zonas rurales económicamente deprimidas como consecuencia de defectos estructurales, aparte de que, a veces, es el mismo proceso de desarrollo el que da lugar a situaciones de desequilibrio que sólo cabe corregir mediante acciones directas del Estado".

Evidentemente es muy distinto al menos desde el punto de vista psicológico- hablar de "acciones directas del Estado" refiriéndose a fincas mal explotadas por "falta de voluntad o absentismo de los propietarios" que refiriéndose a zonas rurales económicamente deprimidas como consecuencia de defectos estructurales". En el primer caso se concreta y se subjetiviza mucho más que en el segundo, donde ya no aparece la responsabilidad directa del propietario respecto a la situación que se pretende remediar mediante la intervención del Estado.

Sin embargo, al comprobar que una y otra Ley (sobre comarcas y fincas mejorables, una; sobre creación del IRYDA, otra) lleven la misma fecha: 21.7.1971, se ha de admitir que la situación reconocida por la exposición de motivos de la primera, y justificativa de la promulgación de esa Ley, no había quedado superada en tan corto plazo de tiempo.

Decreto de la Presidencia del Gobierno de 12.1.1973 aprobando el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.- Tal como expone el Decreto en cuestión, la Ley antes citada creando el IRYDA, encargaba al Gobierno la ordenación y sistematización en un único texto legal de "las numerosas leyes que se relacionan en dicha disposición, relativas todas ellas a la reforma de las estructuras agrarias".

A pesar de que el citado Decreto señalaba que el Gobierno no se había conformado "con la simple refundición de textos legales, con la mera yuxtaposición...", la única novedad que representa de cara al tema que nos ocupa es el que "...se han introducido sin mengua de las garantías de los particulares, las modificaciones o supresiones necesarias para lograr la claridad sencillez y armonía del sistema que han sido posibles".

Huelga pues hacer nuevos comentarios a añadir a los ya expuestos, cuando en realidad no se trata de otra cosa que de un texto refundido de la legislación anterior, y no de una nueva Ley corrigiendo los defectos o lagunas observados en el largo periodo de vigencia, durante el cual han demostrado suficientemente la pobreza de sus resultados.

Resumen-comentario:

A la vista de la legislación que hemos ido resumiendo y comentando, resulta evidente que la política agraria española no se ha encaminado hacia el cumplimiento de los objetivos marcados en el Fuero del Trabajo, refiriéndonos, por supuesto, en este sentido principalmente al párrafo último de la Declaración V/6 (que la tierra pase a ser de quienes directamente la explotan). ya que en cuanto a los demás objetivos, en absoluto se justifi-

caría si inclusión en las normas programáticas de un nuevo Estado salvándose de esta excepción quizás también la Declaración V/4 (dotar a cada familia campesina de una parcela o huerto familiar).

Todos los esfuerzos se han encaminado a lograr un aumento de la producción en el sector agrario por medio de la ayuda del Estado a los propietarios de fincas rústicas, si bien estableciendo diferentes modalidades:

- a) Planes de Colonización: A cambio de las ingentes obras de transformación que revalorizan en más de un 500% sus propiedades, los propietarios "ceden" -previo pago de su importe- un 30% aproximadamente de sus tierras, que el Estado adjudica a antiguos arrendatarios.
- b) Concentración parcelaria. Minifundios. Ayuda del Estado a pequeños propietarios, a fin de lograr unidades de cultivo rentables para los mismos.
- c) Planes de "fincas mejorables". En un principio, advertencia o amenaza de expropiación (mejor dicho, venta forzosa) a los propietarios de tierras en estado de abandono. Posteriormente (21.7.71) se convierte en una promesa del Estado de realizar previamente (y a expensas del Estado) "Las inversiones de carácter general que resulten necesarias", quedando obligados los

propietarios latifundistas a concertar con la Administración Planes Individuales de Mejora.

d) Sistema de expropiaciones.- Respeto absoluto de la propiedad. Subrayamos lo de absoluto porque en nuestra legislación no se da un sólo caso en que el propietario pueda perder la titularidad de su finca, incluso aunque no cumpla la más mínima acepción de "función social"; incluso aunque su expropiación sea declarada de interés público o incluso aunque quedase suficientemente probado que un terreno cultivable estuviese sin cultivar y sin producir nada desde hace años debido a la desidia y abandonismo del propietario.

Incluimos este "principio fundamental" de la política agraria actual, y que supone una constante en nuestra legislación desde 1939, dentro de las modalidades de ayuda estatal a los propietarios, ya que toda expropiación -incluso en caso de interés social- no es otra cosa que una compra, una ayuda por parte del Estado, a precios medios de mercado, con pago al contado y en dinero de curso legal.

La única gran excepción en cuanto a la base de tasación del precio de venta obligatoria por parte del propietario es en el caso de una recalcitrante actitud del mismo a no cultivar sus tierras y a no concertar con la Administración ningún Plan de

Mejora, después de haber realizado el Estado, a sus expensas, las inversiones de carácter general necesarias para ello, y una vez vencidos los largos plazos que se le conceden,

En estos casos, el precio de venta forzosa se fijará teniendo en cuenta "el valor con que la finca aparezca catastrada, la renta capitalizada al 4% que hubiese producido en los cinco años anteriores al Plan". Esta es pues la pena máxima que se impone a un propietario absentista, que tenga su tierra sin cultivar y que se niegue a todo plan de mejora.

Otra faceta digna de destacar dentro de este principio de "sacralidad" de la propiedad privada es la absoluta exclusión a toda posible expropiación por razones de interés social a fincas rústicas declaradas "ejemplares" o que sean explotadas en régimen de cultivo directo y personal.

Entendemos que el interés social está por encima de todo interés particular y de todo principio de "explotación ejemplar" por razón de rentabilidad, adecuada capitalización, etc. Es de lógica, que a la hora de realizar una expropiación por causa de interés social, se habrá de establecer un orden de prelación de carácter negativo, teniendo preferencia a ser expropiadas aquellas fincas que no cumplan debidamente una función social y no al contrario. Sin embargo, y por eso mismo, vemos innecesario

el que "a priori" se excluya de forma absoluta a las fincas "modelo" o explotadas en régimen de cultivo directo y personal de ser expropiadas, incluso por razones de utilidad pública o interés social. Bastaría con que, llegado el caso de necesidad de expropiación, se estudiase la situación particular de cada una de las fincas susceptibles de ser expropiadas.

Pero quizás lo más destacable en esta política agraria invariablemente llevada desde 1939 hasta la fecha sea la decidida negativa a realizar una distribución de la propiedad rústica, es decir una declarada y persistente oposición a cumplir el propósito tan taxativamente enunciado en la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo de hacer que la tierra pase a ser de quienes directamente la explotan.

En efecto, en la exposición de motivos de la Ley de 23.2.19 sobre devolución a sus propietarios de las fincas ocupadas por el Instituto de Reforma Agraria con arreglo a las Leyes de 1932 y 1935, veíamos como se hacía la salvedad de que "debe constituir criterio fundamental no ~~impulsar~~, ni intentar siquiera el paso de arrendatarios a propietarios -finalidad única que en su línea de reforma persigue el nuevo Estado- mientras no se reúnan en las tierras afectadas el mínimo de condiciones necesarias para permitir un normal desenvolvimiento económico del cultivador?

Aparece aquí no una clara negativa a la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo, sino un aplazamiento, condicionando el acceso a la propiedad de los arrendatarios a que previamente las tierras en cuestión reuniesen un mínimo de condiciones de rentabilidad.

La justificación de este aplazamiento o condicionamiento es más que dudoso, y totalmente fuera de lugar la cita de Jose Antonio, pues, como ya vimos anteriormente, él era decididamente partidario de la no derogación de la Ley de Reforma Agraria de 1932 y contrario a la de 1935 sólo en el sentido de que la previa indemnización a los propietarios expropiados iba a suponer un retraso de 160 años hasta lograr la necesaria y urgente reforma agraria. Suponemos que nadie aducirá a este respecto que la situación en 1940 era totalmente diferente a 1935. En el aspecto político, si, pero no en cuanto a la situación de los trabajadores del campo.

Posteriormente, lo que en la Ley citada de 23.2.40 era una velada negativa a ir convirtiendo a los arrendatarios en propietarios ("... ni intentar siquiera..."), exponiendolo como aplazamiento "sine die" pasa luego a ser una implícita declaración de que se abandona definitivamente el objetivo que se marcaba el nuevo Estado en 1938, como finalidad única en su línea de refor-

ma, al descalificar tal solución, tachándola de "presa fácil de la demagogia" de los partidos políticos (vid. Ley 20.12.1952 sobre concentración parcelaria) o declarándola ineficaz y propia de "otros tiempos" ya superados: "simples procesos redistributivos de la tierra..." vid. Ley 21.7.71, creando el IRYDA.

Aunque el espíritu que se refleja en la exposición de motivos de estas leyes es suficientemente explícito y las fechas en que fueron promulgadas son lo bastante espaciadas (1940, 1952 y 1971) como para poderlas considerar como representativas de una constante en la política agraria española desde 1939 hasta la fecha, y abiertamente en colusión con el espíritu y la letra del Fuero del Trabajo, a mayor abundamiento, se nos va a permitir reproducir, unos párrafos del entonces Ministro de Agricultura (década de los 50), que muy oportunamente recoge Tamames en su obra citada (p. 54):

"Y hay que librar batallas tan extensas y complicadas como la del incremento de la productividad de la tierra. Y hay que acometer el reajuste de nuestra ordenación económica con un sentido de mayor libertad y con una clara orientación hacia objetivos definidos siguiendo una política de estímulos que haga posible el logro de nuestras aspiraciones por medios indirectos. Y juntamente con todo/esto, hay que liquidar situaciones jurídicas creadas por los improvisadores del pasado republicano..." (R. Castany - Ministro de Agricultura - Discurso pronunciado en las Cortes Españolas el 18.12.1951).

"Ya en la segunda fase de su etapa ministerial (octubre de 1955), Cavestany precisó aún más el sentido de la política agraria del actual régimen: "Es preciso llegar al convencimiento de la parte de la población que malvive en el campo, que no puede salir de su miseria si muchos de los que están en esas condiciones no la abandonan...; muchos creen que repartiendo la tierra entre los campesinos, a través de una reforma agraria de viejo estilo, es donde se encuentra la panacea de una vida rural perfecta. Viejas utopías sobre las que el mundo está de vuelta; es necesario una reforma agraria, sí, pero profundamente transformadora del medio rural, que lleve al campo todo el capital y toda la técnica que necesita..." (R. Cavestany "Menos agricultores y mejor agricultura" - Madrid, Ministerio de Agricultura, 1958).

Los resultados de esta política agraria después de los 34 años transcurridos es evidente y no queremos repetir aquí la exposición ya reflejada en cada uno de los correspondientes epígrafes de este capítulo: Colonización, Concentración parcelaria, Fincas Mejorables.

La conclusión final es que no se ha cumplido el mandato del Fuero del Trabajo en su Declaración V/6, ya que del proporcionalmente escaso número de hectáreas colonizadas por el I.N.C. (en razón a su obligación de tener que pagar cada expropiación al contado, en dinero de curso legal y a precios de mercado) sólo se han adjudicado a los arrendatarios un 30%. El resultado es, pues, que en 25 años sólo se asentaron 49.645 nuevos colonos.

Se podrá aducir quizás que sin embargo, a través de la ayuda del Estado a los propietarios, se ha logrado elevar la rentabilidad de las explotaciones agrarias. No lo ponemos en duda, pero es lo cierto que el objetivo del Fuero del Trabajo no era éste, al menos como fin último. En todo caso como un medio para un fin: la transformación de los arrendatarios en propietarios. De otro lado, en aquellos casos en que precisamente ya se haya logrado el "mínimo de condiciones necesarias para permitir un normal desenvolvimiento económico del cultivador", quiere decir que ya se ha cumplido la condición "sine qua non" exigida por la Ley de 23.2.1940 para poder proceder al "paso de arrendatarios a propietarios". Sin embargo, echamos en falta la correspondiente Ley que a la vista de las nuevas condiciones económicas de 1939 a 1973, determinase en qué zonas se puede proceder ya a una transmisión de la propiedad.

Desde nuestro particular punto de vista seguimos creyendo que a pesar del tiempo transcurrido, sigue teniendo vigencia el objetivo que se marcaba el nuevo Estado por la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo y que sigue siendo válida hoy tal medida, tanto desde la perspectiva de la justicia social (acceso a la propiedad de los trabajadores del campo) como desde una perspectiva económica (mayor rentabilidad de las explotaciones agrícolas).

Ni que decir tiene que la puesta en marcha de un plan conducente a hacer realidad la promesa del nuevo Estado pendiente desde 1938 no excluiría en absoluto el que se continuara con la amplia gama de ayudas que se ha venido prestando a los grandes propietarios por parte del Ministerio de Agricultura. Entendemos que las ideas del actual Presidente del IRYDA, Sr. Ballarin Marcial⁽¹⁾ no estan en contradicción con un cambio de titularidad en la propiedad de las tierras, ya que el acceso a la propiedad agrícola de los arrendatarios y asalariados, es perfectamente compatible con la constitución de empresas agrarias comunitarias (compuestas entonces por un mayor número de copropietarios, al estar mas distribuida la propiedad) o con la sustitución de la antigua explotación familiar por la nueva empresa de alta rentabilidad.

Es de lamentar que las líneas maestras del pensamiento de José Antonio expuestas en el Parlamento en 1935 y perfectamente coincidentes con los objetivos del Fuero del Trabajo no se hayan traducido en normas concretas dentro de la legislación que se ha ido sucediendo desde 1939 hasta la fecha, y que la última de las Leyes, promulgada en 12 enero de 1973, que lleva un título tan significativo ("Ley de Reforma y Desarrollo Agrario") dé por cancelados y periclitados unos objetivos perfectamente justos y perfectamente válidos en 1974.

(1) ver sus declaraciones en el diario "Ya" del 23.1.74, p. 12

A la vista de las leyes promulgadas a lo largo de estos 35 años y de sus resultados, creemos que sigue siendo necesario una reforma agraria que mejore sensiblemente las condiciones de vida de la población campesina, nivelando su situación con la población urbana, reduciendo al mínimo indispensable el éxodo forzoso a la gran ciudad en busca de trabajo y sobre todo a países extranjeros. Los movimientos migratorios continuarán, por supuesto, pero ya no habrán de ser impelidos por el "primum vivere" de la situación actual. En las condiciones presentes sería absurdo plantearse cualquier motivo vocacional para explicarse la razón del constante y masivo éxodo de la población rural. No hay posibilidad de elección para ellos. Es una acuciante necesidad que anula todo margen de libertad de decisión, convirtiéndose en imperioso condicionante.

Quizás se argumente que el año 1935 de Jose Antonio o el año 1938 del Fuero del Trabajo quedan demasiado lejanos para tener en cuenta hoy en 1974 los planteamientos que formularon. Para quien opine así, nos permitiríamos remitirles a los autores de reconocida solvencia ya citados, con obras escritas en años perfectamente actuales: Pascual Carrión (1973); José Lopez de Sebastian (1968); Ramon Tamames (1971) o, en otro orden de cosas Ramiro Campos Nordmann (1968) (*).

(*) Estructura Agraria de España. Madrid -Edit. Zyx, 1968.

Las medidas a adoptar para lograr un nivel lógico de justicia en el sector agrario español que apuntó Jose Antonio en 1935 coinciden practicamente con las señaladas por estas reconocidas autoridades en la materia, y que como punto final al capítulo nos vamos a permitir esquematizar y resumir:

- 1) Era necesaria una profunda reforma agraria en 1935; lo fue también en 1940 y lo sigue siendo actualmente, entendiendo principalmente por reforma agraria lo apuntado como objetivo por Jose Antonio y por la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo: que la tierra pase a ser de quienes directamente la trabajan.
- 2) No es premisa necesaria el elevar previamente la rentabilidad de la tierra antes de adoptar la medida anterior de cambio de titularidad en la propiedad rústica, sino que por el contrario la previa transmisión de la propiedad de arrendatarios y jornaleros servirá eficazmente de "prime mover"; de fuerza motriz desencadenante para elevar la rentabilidad de las explotaciones agrícolas.
- 3) La transformación de arrendatarios y jornaleros en propietarios, objetivo principal del Título V del Fuero del Trabajo, no excluye en absoluto la continuación de un programa de ayuda (a ser posible mejorado) por parte del Ministerio de Agricultura a los nuevos propietarios para conseguir una rentabilidad óptima de sus tierras.

4) El derecho al trabajo tal como lo reconoce taxativamente nuestro Fuero del Trabajo, "es consecuencia del deber impuesto por Dios para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria".

Consiguientemente, el derecho al trabajo y una "retribución del trabajo que será como mínimo suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna", que afecta a un número masivo de población campesina española forzados hoy a la emigración, incluso a países extranjeros, es de rango superior al derecho a la propiedad privada.

5) La propiedad privada es, de acuerdo con las Leyes Fundamentales, un derecho condicionado a su función social. Debe desaparecer pues de la política agraria a realizar en España ese sentido de sacralidad de que hoy goza la propiedad rústica.

6) La tasación de cualquier propiedad a expropiar por razones de utilidad pública o interés social debe realizarse por tanto tomando como base la función social que venga realizando esa propiedad en los 5 últimos años (o por el último titular de la finca en cuestión, si la adquirió con fecha más reciente a ese número de años), y no al precio de su valor medio en el mercado.

7) Deberá establecerse un orden de prelación en razón a las condiciones negativas que ha de reunir una finca para ser susceptible de ser expropiada entre cuyas condiciones figurará la función

que realice el titular de la propiedad en cuestión (arrendador, absentista, empresario agrícola, etc.)

8) En ningún caso puede una finca ser declarada excluida "a priori" de toda expropiación, ya que de antemano se ignoran las razones de interés social que en el futuro se puedan producir.

Las "fincas modelo" serán pues aquellas que cumplan -en mayor o menor amplitud- una función social y no se darán en ellas pues -o sólo en pequeña medida- las condiciones negativas que las hagan figurar a la cabeza de la lista de fincas susceptibles de expropiación.

9) El artículo 32 del Fuero de los Españoles reconoce el derecho individual a no ser expropiado "... sino por causa de utilidad pública o interés social previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes".

El pago al contado y en "moneda de curso legal" en caso de expropiaciones por causa de utilidad pública o interés social no viene pues impuesto por una Ley Fundamental, sino por las Leyes antes citadas y comentadas, cuya derogación no precisa de un referendum nacional.

El pago podría realizarse perfectamente en Deuda pública o en "pagarés" o certificados del Tesoro que al llevar la correspondiente garantía del Estado serían fácilmente negociables en

la Banca oficial (hasta un cierto porcentaje incluso con carácter obligatorio) o en la propia Banca privada o Cajas de Ahorro.

Las disponibilidades de tesorería del Estado en un momento dado no pueden en modo alguno ser motivo de aplazamiento por más tiempo de la solemne promesa hecha en 1938 por el nuevo Estado en el Fuero del Trabajo. El derecho a percibir la indemnización por la propiedad expropiada es de rango inferior al derecho a la subsistencia de una gran masa de españoles y de otro lado la pretensión de cobro al contado y al 100% del precio de la finca o fincas expropiadas sería una muestra de insolidaridad por parte de un escaso número de españoles que presumiblemente no se hallan en estado de necesidad. Esto no obstante, los Tribunales competentes juzgarán en cada caso el grado real de necesidad con que se precise el percibo inmediato de un mayor o menor porcentaje del precio total, ponderando las características personales y familiares de cada uno.

10) En base a la condición imperativa exigida por nuestras Leyes Fundamentales del cumplimiento de una función social, se hace necesario la existencia de un impuesto que grave la propiedad (rústica en este caso, pero extensible a toda clase de propiedad) en razón inversamente proporcional a la función social que cumpla.

De este modo podría solucionarse mas facilmente el problema de las eufemisticamente denominadas "fincas mejorables", que no vienen a ser otra cosa que fincas abandonadas (vid. art. 2 de la Ley 3.12.1953), y que han necesitado de tres Leyes diferentes para su intento de regulación, suponiendo la última de ellas una franca promesa de ayuda por parte del Estado.

Las fincas deficientemente explotadas y sobre todo las abandonadas representarían así una fuerte carga economica para su propietario, ya que transcurrido un cierto tiempo -que por razones obvias debe ser mínimo- el precio a percibir del Estado por el propietario como indemnización por la expropiación sería igual al importe a pagar a Hacienda por el nuevo impuesto sobre "no cumplimiento de una función social". A partir de ese punto de equilibrio, representaría un perjuicio economico para el propietario seguir figurando como titular de la finca en cuestión, por lo que procedería a ponerla inmediatamente -y de forma voluntaria- en cultivo y cuanto más intensivo mejor, a fin de reducir el gravamen impuesto por Hacienda en razón inversamente proporcionar a su rentabilidad o demás factores que justifiquen el cumplimiento de una función social.

11) Aunque sea apartarnos en alguna medida de las soluciones sugeridas por los autores antes citados, entendemos que el suelo

rústico (al igual que el urbano) no puede ser objeto de propiedad privada. Forma parte del patrimonio nacional y no debe ser enajenable.

Es el Estado -representante de los intereses de la comunidad- quien lo cede en régimen de enfiteusis para que la iniciativa privada realice en él una función ~~deter~~minada; que cumpla con una función social. Si no cumple tal función. Si es destinada a otros fines no autorizados por el único propietario (el Estado), queda rescindido el contrato de enfiteusis. Ya no es pues una expropiación o incautación de propiedad, sino pura y simplemente una rescisión de contrato, por incumplimiento de las condiciones contractuales por una de las partes (el enfiteuta).

Esto no supone quebranto económico alguno para quienes fuesen finalmente los titulares de cada finca rústica (nos referimos a una vez hecha la reforma promovida por la Declaración V/6 del Fuero del Trabajo) pues el enfiteuta (el particular) sería dueño de los frutos que produzca la finca igual que lo es ahora el propietario. En cuanto a su valor patrimonial, el precio que ahora se puede obtener por la venta de una finca, se obtendría en este caso por el precio del traspaso.

La única diferencia es que el propietario (el Estado) de un

lado controla para que la finca en cuestión cumpla la función para la cual ha sido cedida en enfiteusis, y de otro lado ejerce su derecho de tanteo y retracto cuando el actual titular quiera traspasar el derecho de uso y disfrute de esa finca a un tercero.

Tal solución sólo la hemos encontrado en la obra citada de Pascual Carrión (ver pag. 278) aunque referida sólo a los agricultores a quienes el Estado les ceda parcelas de zonas expropiadas para obras de colonización. Entendemos que la solución podría ser perfectamente ampliable a todo tipo de fincas y que no va en contra del espíritu de sus tesis, ni tampoco en el de los demás autores antes indicados, incluyendo a Jose Antonio, de quien nos consideramos sus discípulos ideológicos.

12) Como medida técnica previa a toda esta serie de soluciones apuntadas, seguimos considerando necesario la realización de un inventario o catalogación de fincas que pedía ya Jose Antonio en 1935, mediante el cual se determinase cuales eran las zonas habitables y cultivables; cuales debían ser dedicadas a bosque, etc.

A nuestro juicio no basta con un censo agrario. El Estado, como propietario, o si se quiere, como representante de todos los millones de copropietarios que somos el conjunto de españo-

les, debe inventariar el patrimonio nacional y al mismo tiempo la rentabilidad mínima y máxima de cada zona, determinar las dimensiones óptimas de cada explotación de esa zona, cultivo más aconsejable, etc. Eso tanto a efectos fiscales (lo dicho anteriormente del nuevo impuesto sobre la no-rentabilidad de una finca, sobre su grado de incumplimiento) como a efectos de una política agraria enfocada hacia las necesidades de la nación, de la comunidad y no meramente de unos intereses particulares.

13) Debe explicitarse debidamente el término "interés social" o "utilidad pública" a efectos de expropiaciones o adopción de cualquier medida de emergencia, por considerar que hechos tan patentes como la falta de trabajo de centenares de millares de españoles que se han visto empujados a un éxodo hacia las grandes ciudades o al extranjero o como las condiciones de vida casi infrahumanas (o al menos impropias del nivel de vida que en general se ha alcanzado en las grandes poblaciones españolas) justificaría suficientemente tal rotulación, y en consecuencia la adopción de medidas de emergencia para remediar tales situaciones.

B I B L I O G R A F I A

=====

PRIMO DE RIVERA, Jose Antonio: Obras Completas. Madrid, Edic. Sección Femenina, 1954

CARRION, Pascual: La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española. Barcelona, Ariel, 1973.

TAMAMES, Ramón: Estructura Económica de España. Madrid, Guadiana, 1971

MINISTERIO DE AGRICULTURA: La Agricultura Española en 1971. Madrid, Secretaría Gral. Técnica, 1972

CAMPOS NORDMANN, Ramiro: Estructura Agraria de España. Madrid, Ed. ZYX, 1968

LOPEZ DE SEBASTIAN, José: Reforma agraria y poder social. Madrid, Guadiana, 1968

ID. Política Agraria en España 1920-1970. Madrid, Guadiana, 1970

FOESSA: Informe sociológico sobre la situación social de España 1970. Madrid, Euramérica, 1971

CAZORLA, José: Problemas de estratificación social en España. Madrid, Edicusa, 1973

CLAVERA, J. et al.: Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959). Madrid, Edicusa, 1973

(*) BAYON CHACON, SAGARDOY BENGOCHEA et al.: La problemática laboral de la Agricultura. Madrid, C.E.U., 1974

) Una vez terminada esta tesis, leemos en YA (18.4.1974) la aparición de esta obra. Dada la categoría científica de los autores y lo sugerente del título, nos hemos permitido incluirla en la bibliografía de este capítulo, antes de haberla leído y estudiado como se merece.

VIVIENDA

Fuero del Trabajo - Declaración XII/2: "El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana el hogar familiar, la heredad de tierra y los instrumentos o bienes de trabajo para uso cotidiano.

Fuero de los Españoles - Art. 31.- "El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano.

Indudablemente el hogar familiar, la vivienda, es punto importante a la hora de considerar la dimensión social de nuestro ordenamiento jurídico.

También en este capítulo es de elogiar la altura de metas que se marcaba el Nuevo Estado en 1938 de cara a su acción política futura, una vez terminada la guerra. Podía haberse limitado a una promesa de carácter más genérico hablando de proporcionar vivienda a todas las familias, en la misma línea que se puede prometer proporcionar pan y trabajo. Sin embargo el legislador va más allá y expone que es objetivo del nuevo Estado, como una de sus tareas primordiales "hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana..." enunciando en primer lugar el "hogar familiar". Este sólo punto tal como está redactado, refleja una filosofía política distinta

a las ideologías predominantes en el otro bando, concretamente el comunismo, y a la propia situación de hecho predominante en la España anterior a 1936, ya que este postulado del Fuero del Trabajo persigue el facilitar a todos los españoles, a cada familia española, el acceso a la propiedad de una vivienda, de su propio hogar, en el sentido material de la palabra. Indudablemente ésto era anunciar un cambio revolucionario respecto a la situación conocida hasta entonces. Con anterioridad a 1936 lo corriente y usual era la propiedad inmobiliaria en manos de un reducido número de titulares que lo utilizaban como capital invertido, obteniendo la correspondiente renta.

En cuanto a los postulados de la ideología más predominante en el bando contrario de la contienda, el comunismo, nunca ha pretendido (ni en la teoría --países donde no ha logrado imponerse-- ni en la práctica--países donde los partidarios de su doctrina llevan gobernando desde hace 50 años) hacer propietarios a los titulares de cada familia, sino como máximo facilitarles una vivienda en régimen de arrendamiento, siendo el Estado el único propietario.

Así pues en este punto concreto --y no el único-- el Fuero del Trabajo de 1938 es más revolucionario que los postulados de la doctrina comunista.

Sin embargo, al igual que ocurre con los demás postulados de las leyes fundamentales españolas, que reflejan el espíritu con que nació el nuevo Estado, es interesante contemplar desde la perspectiva de los 35 años transcurridos, de un lado las medidas o disposiciones jurídicas adoptadas para llevar a cabo tales postulados y de otro lado la situación de facto, esto es, la realidad de los hechos que es en definitiva lo que determina y marca la diferencia entre los propósitos y las realizaciones.

Lo legislado en materia de vivienda, de 1937 hasta la fecha, es muy copioso. El citar y comentar una por una todas las disposiciones legales que se han ido sucediendo nos llevaría a un tratado monográfico sobre la vivienda.

Ley 19.4.1939 y Reglamento 8.9.39 sobre régimen de protección a la vivienda de renta reducida. Por su importancia, tanto en cuanto a su contenido como a la fecha en que fueron publicados, creemos es más conveniente comentarlas en último lugar.

Ley de 26 de noviembre de 1944 sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada "clase media".

Los dos objetivos principales de esta Ley y además por este orden de importancia, son -empleando su misma fraseología- atenuar el daño social que representa el paro obrero y aliviar el problema de la vivienda. "Estas razones son más que suficien-

tes para que el Gobierno del nuevo Estado le preste señalada preferencia".

Si a ésto añadimos que el propio título de la Ley habla de construcción de casas de renta para la denominada "clase media", está claro que con su promulgación no se está en la línea marcada por el Fuero del Trabajo que persigue dar acceso a cada familia española (indiscriminadamente, no sólo a la clase media) a la propiedad (no al alquiler) de una vivienda, de un hogar.

No obstante no está expresado de forma taxativa que las viviendas que se construyan al amparo de esta Ley deben ser habitadas necesariamente en régimen de alquiler. Esta condición no es exigida para acogerse a los beneficios que concede salvo que se trate de obras de ampliación de edificaciones ya existentes: "art. 2/c Ampliación tanto en altura como en superficie, de edificaciones existentes, siempre que su destino sea el de viviendas para renta y que se aumente el número de aquellas". El apartado d) del mismo artículo es más relativo, aunque al hablar sólo de inquilinos parece deducirse la necesidad de viviendas en alquiler: "Edificación de viviendas destinadas a favorecer el traslado de inquilinos de otros inmuebles enclavados en zonas insalubres ...". Sin embargo, de otro lado, el artículo 4º fija las rentas mensuales máximas de las viviendas, de acuerdo con una clasificación por superficie hecha en el art. 3º. Pare-

ca pues permitirse ambas posibilidades: la renta, al no condicionar el disfrute de los beneficios a la obligación de alquilar, y el arrendamiento, en cuyo caso se marca unas rentas máximas. Lo curioso es que para el caso de venta -el preferido por las inmobiliarias- no se fija un precio máximo por metro cuadrado, dejándose al libre juego de la ley de la oferta y la demanda, a pesar de tenerse conciencia de la aguda "crisis de la vivienda" de aquellos años.

Decreto-Ley 19.11.1948, por el que se modifica la Ley de 25.11.1944 sobre viviendas modificadas.

No modifica esencialmente la Ley anterior. Se trata de publicar "un nuevo texto refundido... a fin de que pueda, efectivamente, servir con la mayor amplitud y eficacia posible a los importantes fines que le han sido asignados..." Sin embargo el propio enunciado de la nueva Ley ya es digno de ser estudiado, pues "restitula" al enunciado de la Ley que viene a modificar "... por el que se modifica la Ley de 25.11.1944 sobre viviendas bonificadas" cuando en realidad la Ley de 25.11.44 era "... sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada "clase media". Quizá la nueva Ley quisiera así subsanar la contradicción antes apuntada respecto a la Ley de 1944, en el sentido de que no condicionaba los benefi-

cios a conceder a la obligación de ofrecer exclusivamente las viviendas en alquiler. Incluso en el art. 9 ya se autoriza expresamente la venta (y no sólo el alquiler) de las viviendas cuya construcción ha de subvencionar el Estado: "... expresando así mismo si el solicitante se propone vender el inmueble por piezas..

En su preámbulo sigue insistiendo en las razones que motivaron una y otra Ley: "... atendiendo tanto a la resolución del problema de la crisis de la vivienda como a la necesidad de mitigar el paro obrero involuntario..." (el cambio de factores en su redacción no es base suficiente para pensar en un cambio de prioridades). Al igual que la Ley anterior que modifica, lo que desarrolla el texto es quienes y bajo qué condiciones "disfrutarán de los beneficios que más adelante se expresan":

"Artículo primero.- Quienes en todo el territorio nacional y plazas de soberanía, ya sean particulares o entidades oficiales, se propongan construir inmuebles con destino a viviendas, disfrutaran de los beneficios que más adelante se expresan.

Para gozar de tales beneficios será preciso que se solicite la autorización para ejecutar las obras en un plazo de doce meses, a contar de la entrada en vigor del presente Decreto-Ley, y se terminen en un plazo de treinta y seis meses, a contar desde la fecha en que se haya concedido dicha autorización, así como que las obras se realicen con sujeción a los proyectos y ordenanzas de cada localidad y a los requisitos especiales que establece el presente Decreto-ley.

Artículo segundo.- Podrán ser calificadas como bonificables las obras siguientes:

- a) Edificación de viviendas sobre solares anteriormente ocupados por obras que hubieran quedado destruidas total o parcialmente.
- b) Ampliación tanto en altura como en superficie, de edificaciones ya existentes, siempre que el destino sea el de viviendas para renta y que se aumente el número de aquellas. Las viviendas adicionales disfrutaran de los beneficios que se establecen, con

tal que se cumplan los requisitos exigidos, independientemente de las rentas que produzcan y del fin que se destinan las viviendas existentes antes de la ampliación.

c) Edificación de viviendas destinadas a favorecer el traslado de inquilinos de otros inmuebles enclavados en zonas insalubres o que hayan de adquirir mejoras notables por nuevas construcciones.

d) Construcción de edificios de nueva planta con destino a viviendas, sobre solares existentes.

Dentro del orden anteriormente establecido se dará preferencia a las viviendas de menor sobre las de mayor renta, en la concesión de los beneficios otorgados por el Decreto-ley."

Se trata pues de un "do ut des" por parte del nuevo Estado dirigido a la iniciativa privada, a los hombres de empresa.

Así pues, el planteamiento que se deduce de estas dos leyes es el siguiente: El Estado necesita que le solucionen el problema del paro y el problema de la vivienda. De un lado la iniciativa privada se muestra reacia a emprender la construcción de viviendas y de otro lado el nuevo Estado va más allá del compromiso contraído en el Fuero del Trabajo: Título XI/4º: "En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la nación."

A pesar de que en este caso faltaba la iniciativa privada y los intereses superiores de la Nación lo exigían, no acomete él mismo la tarea y prefiere el sistema de animar a la empresa privada mediante la concesión de beneficios: desde reducción en un 95% durante 20 años en una serie de contribuciones y arbitrios

hasta la concesión obligada de préstamos hipotecarios que podían llegar al 60% del valor total de la obra, amortizables en 50 años (1) "... salvo que el propietario desee anticipar el reintegro del mismo devengando el 3% de interés anual..." pasando por la garantía de suministro con carácter preferente de los materiales intervenidos y en la cantidad necesaria, así como de las correspondientes expropiaciones forzosas de terrenos en favor de la inmobiliaria, "... cuando se acredite que la ejecución de un proyecto de notoria importancia social debe hacerse en unos terrenos determinados y se demostrase que el propietario de los mismos se hubiese negado a efectuar la venta a un precio razonable". Curiosamente la Ley no incluye una cláusula similar colocando a la inmobiliaria en una situación recíproca de expropiación de viviendas no habitadas cuando "se hubiese negado a efectuar la venta a un precio razonable", lo cual es un contrasentido, sobre todo teniendo en cuenta de un lado la grave escasez de viviendas en aquellas fechas -existencia por tanto de "notoria importancia social"- y que tales viviendas habían sido construidas con ayuda de la comunidad nacional (exenciones fiscales, financiaciones estatales y lucro cesante por parte del propietario de los terrenos que hubiesen sido expropiados).

(1) Posteriormente se especificará de forma aún más clara: "anticipos sin interés reintegrables a largo plazo (cfr. Ley 15.7.84 art. 6, 9, 15 y 16).

Con esta serie de facilidades garantizadas por Ley no era muy difícil ser empresario -promotor de viviendas- y en cuanto al resultado final, mal podía fallar el negocio si el precio se dejaba a la ley de la oferta y la demanda, con un mercado en situación de extrema escasez de viviendas. No obstante, según parece el nuevo Estado se conformaba con que se construyesen viviendas que reuniesen unas determinadas condiciones de habitabilidad y con que las construyese la empresa privada. Sin necesidad de presentar estadísticas el resultado es obvio: se comenzó a solucionar el problema de la vivienda empezando por las clases sociales más pudientes y se patentó un sistema ya muy normal entre el empresariado español: a la iniciativa privada, a la empresa privada española, el Estado tiene que subvencionarle sus iniciativas y garantizarle prácticamente pingües beneficios. De otro modo, no hay tal iniciativa privada y nada se emprenderá, aunque exista mercado para ello o sea de acuciante necesidad nacional. Difícilmente se encontrará otro país en que se empuje y se incite más a la intervención del Estado como empresario, en vista del abandono de la iniciativa privada y la falta de espíritu empresarial. Sin embargo a lo largo de estos años han logrado que la intervención estatal sea siempre (salvo el caso inicial del I.N.I que merecería capítulo aparte) en la línea de estas dos Leyes que más arriba hemos comentado: exenciones fiscales y fi-

nanciación casi total, a largo plazo y a reducido interés, con libertad de precios (ley de la libre oferta y demanda).

La Ley de 15.7.1954 derogando las anteriores de 19.4.39; 25.11.44; 19.11.48 y 27.11.53 reconoce en síntesis, en su prólogo, el error cometido "... Otras disposiciones dictadas con finalidad semejante llevaron después una protección paralela a nuevos sectores sociales, económicamente más fuertes que los anteriores pero sin que en ellos se acogiera con intensidad suficiente el apoyo a la iniciativa de los particulares que por sí mismos habrían podido abordar la construcción de sus viviendas de haber contado con este apoyo, dentro de un discreto y bien planteado sistema de garantías".

El art. 26 de esta Ley ya especifica que "las viviendas de renta limitada" podrán ser cedidas en alquiler o gratuitamente, y venderse al contado o a plazos, en las condiciones establecidas en esta Ley y con las garantías que se determinen en su Reglamento". Sin embargo son de destacar el artículo 27 según el cual "Las viviendas de renta limitada se dedicarán exclusivamente a domicilio permanente..." y el art. 30 por el cual se fija el precio a los efectos de venta:

"Cesión en venta de "viviendas de renta limitada".- Las "viviendas de renta limitada" podrán venderse por edificios o bloques completos, o separadamente por viviendas.

Su precio, a los efectos de venta, se obtendrá:

a) Para las construidas mediante la concesión de anticipo y, en su caso, con préstamos complementarios otorgados por el Instituto Nacional de la Vivienda, capitalizando al cinco por ciento sus alquileres brutos.

b) Para las construidas sin los auxilios especificados en el apartado anterior, libremente y sin limitación alguna.

Así pues resulta que si la inmobiliaria no utiliza los anticipos ni los préstamos a los que tiene opción por Ley (sustituyendolo por ejemplo por una entidad bancaria privada) podrá fijar los precios "libremente y sin limitación alguna" pudiendo obtener sin embargo el resto de los demás beneficios concedidos por el Estado para la construcción de viviendas de "renta limitada".

Finalmente también son de destacar los art. 31 y 32 indicando las prohibiciones y sanciones respecto a la fijación de precios de estas "viviendas de renta limitada", si bien parecen pasar por alto la excepción ya citada del art. 30/a).

Con anterioridad a la publicación de esta Ley de la Jefatura del Estado (B.O.E. 16.7.1954) aparece con fecha 28.7.54 la Orden del 10.7.54 de los Ministerios de Hacienda y Trabajo dando a conocer el texto refundido regulador para las viviendas de clase media, que no merece mayor comentario, ya que a nuestro juicio únicamente puede ser utilizado como punto de referencia o aclaración de algún punto oscuro que se pudiera plantear en lo legislado sobre la materia, dado que a pesar de su posterior publicación sólo tiene rango de Orden Ministerial frente a la disposición anteriormente comentada que tiene rango de Ley y lleva además fecha

posterior, a pesar de haber sido publicada con anterioridad.

Este "Texto refundido regulador" se hace todavía más supérfluo cuando con fecha 24.7.1955 se dicta un Decreto aprobando el Reglamento para la aplicación de la Ley de 15.7.1954 antes comentada.

Dentro de ese mismo año de 1955 es de destacar el Decreto-Lo de la Jefatura del Estado de 1.7.55 por el que cambia la política a emplear por los poderes públicos para animar a la iniciativa privada a la construcción de viviendas. Aunque se refiera sólo a Madrid creemos de interés transcribir sus dos primeros artículos:

Artículo 1º.- Se autoriza a la Comisión de Urbanismo de Madrid para adquirir los terrenos necesarios en aquellas zonas afectadas por el Plan de construcción de viviendas de "renta limitada" en el término municipal, de Madrid, así como para que, una vez urbanizados con dichos fines, los ceda en venta directa a los Organismos, Empresas y particulares que hayan de construir las viviendas del Plan y cuyos proyectos cuenten con la aprobación de la Comisión de Urbanismo.

Artículo 2º.- Se autoriza al Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional para conceder un préstamo hasta 300 millones de pesetas a la Comisión de Urbanismo de Madrid, que esta utilizará, en la medida que vaya precisándolo, para la adquisición de solares o terrenos y su urbanización, destinados a la construcción de las viviendas incluidas en el Plan a que se refiere el artículo anterior, o para constituir las reservas necesarias de suelo para el mismo fin, o también para la formación de las zonas verdes y parques indispensables ante un programa tan amplio, sin que pueda darse otro destino que el indicado a los referidos fondos bajo la responsabilidad del Ordenador de Pagos y del Interventor de la Comisaría.

El Decreto del Ministerio del Trabajo de la misma fecha (1.7.55) complementa desde otro ángulo el alcance del antes referido Decreto-Ley de la Jefatura del Estado:

Art. 3º: " Los particulares que contribuyan con la construcción de la propia vivienda a desarrollar el Plan de Madrid en las zonas declaradas de interés reciban el siguiente auxilio:

Los terrenos urbanizados que les sean cedidos por la comisión de Urbanismo de Madrid y cuyo importe podrán satisfacer en el plazo máximo de cinco años.

El anticipo sin intereses reintegrable en cincuenta años como máximo, por un importe del setenta y cinco por ciento del presupuesto total de la vivienda. Cuando se realice la construcción con prestación personal de los futuros beneficiarios, reciban una prima a fondo perdido de diez mil pesetas.

Estos auxilios economicos se entregarán por el Instituto siempre que se trate de proyectos de viviendas clasificadas como de tercera categoría".

Es digno de resaltar la condición impuesta al final del citado artículo, limitando estos beneficios a la construcción de viviendas clasificadas de tercera categoría.

Por Orden de 12.7.1955 del Ministerio de Trabajo se fijan las Ordenanzas Técnicas y normas constructivas para las denominadas viviendas de renta limitada.

En 1963 por Decreto de 24 de julio del Ministerio de la Vivienda se publica el Texto Refundido y Revisado de la legislación relativa a "viviendas de protección oficial" (nueva denominación). En realidad no deja de ser lo que su mismo enunciado indica: Texto refundido de la legislación vigente. No aporta pues ninguna innovación. Bástenos transcribir los artículos 8 y 18:

Art. 8: "El Estado podrá conceder a través del Instituto Nacional de la Vivienda los siguientes beneficios:

- a) Exenciones y bonificaciones tributarias.
- b) Préstamos con interés.
- c) Anticipos sin interés, reintegrables a largo plazo.
- d) Subvenciones y primas a fondo perdido.
- e) Derecho a la expropiación forzosa de terrenos.

Art. 18: "Los préstamos a que se refiere el apartado b) del artículo octavo se facilitarán por el Banco de Crédito a la Construcción y las demás Entidades de Crédito que señale el Reglamento y tendrán un trato de cualificados, consistente en:

- a) Interés no superior al 4,5 por 100.
 - b) Exenciones y bonificaciones tributarias establecidas en esta Ley.
 - c) Garantía de primera hipoteca sobre el terreno y construcciones
 - d) Garantía adicional de pago por el Instituto Nacional de la Vivienda cuando circunstancias extraordinarias lo aconsejen.
- La cuantía de estos préstamos no podrá exceder del 60 por 100 del presupuesto total en las viviendas calificadas dentro del Grupo I. Para las del Grupo II, la cantidad otorgada como préstamo sumada a las concedidas como anticipo, subvención y prima por el Instituto Nacional de la Vivienda, no podrá exceder del 80 por 100 del presupuesto total, en los proyectos presentados por los promotores de los apartados a) y b) del artículo sexto y del 90 por 100 cuando se trate de los demás promotores.

Por otra parte es de destacar que hasta 5 años después (24.7.1968) no aparece el Reglamento que permite entrar en vigor el antes referido Decreto-Ley (Cfr. Disposición adicional 1ª: Esta Ley comenzará a regir el día de la entrada en vigor del Reglamento que se dicte para su desarrollo"). En efecto con fecha 24.7.1968 se firma el Decreto aprobando el Reglamento de Viviendas de Protección oficial.

Sin necesidad de hacer un estudio exhaustivo de las 30 páginas de apretado texto que ocupa en el Boletín Oficial el cita-

do Reglamento, podríamos comentar someramente algunos de sus puntos a nuestro juicio más destacables:

Art. 6º: Clasificación de las viviendas de protección oficial en dos grupos. Primer grupo: viviendas entre 50 y 200 m² cuyo coste de ejecución material por m² no exceda de la cantidad que resulte de multiplicar el módulo por el coeficiente 1,5. Segundo grupo: 1ª Categoría. Viviendas entre 80 y 200 m²; coste ejecución m² no inferior a la cantidad de multiplicar el módulo por el coeficiente 1,2 no exceda del resultado de multiplicar dicho módulo por el coeficiente 1,4. 2ª Categoría: Viviendas entre 65 y 150 m²; coste ejecución m² superior al modulo y no exceda del resultado de multiplicar éste por el coeficiente 1,2. 3ª Categoría. Viviendas entre 50 y 80 m²; coste de ejecución por m² que no exceda del módulo. Categoría "subvencionadas".- Vivien- das entre 50 y 150 m² cuyo coste de ejecución por m² no exceda d resultado de multiplicar el módulo por el coeficiente 1,1.

A las viviendas del Primer Grupo se les podrá conceder el beneficio de préstamo con interés pero no las de subvención, prima o anticipo. A las viviendas del segundo grupo se les podrá otorgar los beneficios de prima, anticipo y préstamo con interés La subvención unicamente se podrá otorgar a las viviendas calificadas en la categoría de subvencionadas.

Capítulo II, Sección 3ª (art. 9 al 21).- Adquisición y enajenación de terrenos por el Instituto Nacional de la vivienda. Se confirma la línea ya marcada en la Ley de 1.7.55, a la vista de la especulación de suelo urbano, según la cual "el Instituto Nacional de la Vivienda determinará a la vista de las programaciones de viviendas... los terrenos que necesita adquirir en cada localidad para garantizar la disponibilidad de solares adecuados para el desarrollo de los Planes Nacionales de la Vivienda" (art. 9). También es interesante destacar las excepciones que hace el art. 15 al procedimiento normal (subasta pública) de enajenaciones de terrenos y solares cuando no haya animo de lucro en la construcción de viviendas (patronatos, cooperativas, Sindicatos, etc.) El art. 18 indica que el tipo de licitación o precio de enajenación será fijado por el I.N.V. en orden al precio satisfecho por los terrenos, gastos urbanización, volumen edificable, etc.

A título casi anecdótico podríamos señalar la práctica derogación simultánea del art. 28 por el art. 29 de forma casi plena y por el art. 31 de forma total. En efecto, el art. 28, recogiendo la normativa de la Ley de 17.7.1946, obliga a las empresas con 50 o más productores fijos a construir viviendas para su personal, mejor dicho, "podrán ser obligadas a construir..."

Sin embargo el art. 29 ya advierte que el I. N. V. podrá eximir total o parcialmente el cumplimiento de esta obligación, 1ª cuando las empresas en cuestión justifiquen una precaria situación económica... y 2ª cuando exista otra causa debidamente acreditada. Con estos dos artículos se recoge y se deroga al mismo tiempo la Ley de 17.7.1946, viniendo el art. 31 a subsanar cualquier caso en el que sea imposible para una empresa justificar lo injustificable, ya que el citado artículo ofrece a las empresas obligadas a construir viviendas para su personal la opción de conceder préstamos a favor de éstos para la adquisición o construcción de Viviendas de Protección Oficial", con un plazo de amortización de 10 años como mínimo y un interés máximo del 3%.

El artículo 32 prevé la posibilidad o caso de excepción de "... atender necesidades de carácter social en defecto de la iniciativa de los promotores... " en cuyo caso podrá encargarse directamente a una Entidad oficial y concederle "una financiación especial hasta la totalidad del presupuesto protegible".

De los beneficios a conceder se ocupan los artículos 38 y siguientes. Son los ya expuestos en las leyes anteriormente comentadas de 1944 y 1948, si bien mediante el art. 39 el Gobierno se reserva el derecho de "revisar periódicamente los Planes na-

cionales de la Vivienda" y por lo tanto "... fijará los beneficios que pueden ser concedidos, atendiendo al destino, grupo y categoría de las viviendas, a su emplazamiento geográfico y, en su caso, a la naturaleza del promotor".

En cuanto a los préstamos a conceder a los promotores de viviendas, no indica el tipo de interés, sino que éste será fijado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda (art. 50/a) Los anticipos sin interés podrán ser hasta del 35 % del presupuesto protegible para las viviendas de primera categoría; hasta el 50% para viviendas de segunda categoría y hasta el 75% para viviendas de tercera categoría, fijándose en la calificación provisional el número de anualidades en que deberá reintegrarse. Aparte figura el capítulo de "subvenciones y primas a la construcción". El art. 62 determina que "la subvención consistirá en la entrega de 30.000 pts. por vivienda a fondo perdido.

Los artículos 66 y siguientes se ocupan de la "Expropiación forzosa". Volvemos a encontrar aquí (art. 67) la fórmula antes comentada de ser base para la expropiación "... la negativa de los titulares a enajenar los bienes y derechos expropiados (terrenos o solares) a un precio razonable", sin que en contrapartida figure ninguna cláusula de venta a precio razonable" como base para expropiar a las inmobiliarias viviendas deshabitadas, una vez demostrada la necesidad social de tal medida.

La condición de "uso propio", es decir la obligación de destinar la vivienda a "hogar familiar" es limitado por el art. 119 "... únicamente a las viviendas que construyan los promotores del apartado a) del art. 22...", es decir, "los particulares que, individualmente o agrupados, construyan viviendas..." quedando por tanto exentas de esta obligación las viviendas construidas por sociedades inmobiliarias, Patronatos de casas, Sindicatos, Ministerios, Ayuntamientos, etc.

Los art. 120 y siguientes determinan la cuantía máxima de los alquileres para las "viviendas de Protección Oficial" según superficie y categoría y los art. 127 y siguientes establece la formula para calcular el precio máximo de venta de las mismas, estableciéndose por el art. 129 la obligación de aplazamiento de pago para las viviendas "subvencionadas" ("... para ser satisfecho en cinco o más anualidades iguales el pago del 50% de su precio...").

Los artículos 132 y siguientes se ocupan de lo que eufemísticamente se denomina "acceso diferido a la propiedad", cuando en realidad es la inserción de un régimen jurídico de garantías y cautelas en favor del promotor o sociedad inmobiliaria cuando la venta de la vivienda no se ha realizado al contado. A este respecto nos permitimos opinar que echamos en falta una paralela protec

ción de los derechos del comprador. En efecto el art. 132 otorga al vendedor ("cedente") un directo derecho de dominio sobre la cosa vendida hasta que se haya satisfecho la totalidad del precio pactado, en tanto que reciprocamente, al comprador ("cesionario") no se le otorga un derecho tan directo sobre las cantidades aplazadas caso de que -como ocurre tan frecuentemente en la práctica- la cosa vendida (la vivienda) no corresponde a las condiciones presumibles de habitabilidad y que suelen constituir un sinfín de "vicios ocultos" de difícil reivindicación ante los Tribunales de Justicia de la jurisdicción ordinaria por parte de los "cesionarios" o compradores.

Entendemos que debería ser misión del Departamento correspondiente (Ministerio de la Vivienda) no sólo fomentar la construcción de viviendas por parte de la iniciativa privada (en número suficiente y a precios asequibles para los ingresos de la familia media española, y de lo cual hablaremos más tarde) sino también la defensa de los derechos del destinatario (usuario) de las viviendas cuya construcción él mismo apoya y subvenciona. Dicho de otro modo, las obligaciones de las sociedades inmobiliarias no pueden terminar con la entrega de viviendas. Está ampliamente demostrado que la inspección oficial que se realiza en las viviendas para extender la correspondiente "cédula de habitabilidad" no es

ni con mucho suficiente. De otro lado está también ampliamente demostrado que los Tribunales ordinarios no son cauce adecuado para resolver los mil y un problemas que se presentan en las viviendas debido a una deficiente construcción. La "cédula de habitabilidad" con la generosidad con que se está concediendo actualmente se está convirtiendo en "patente de corso" para las sociedades inmobiliarias.

El Ministerio de la Vivienda podría ser un ágil instrumento inspeccionando y sancionando, en su caso, con rapidez a los últimos responsables de estas anomalías pudiendo incluso convertirse en depositario de los pagos aplazados de los usuarios de viviendas en régimen de "acceso diferido a la propiedad". Indirectamente también, y mediante esta función interventora, llegaría con mayor rapidez a conocer y subsanar claras lagunas que hoy existen todavía en la legislación sobre viviendas (a título de ejemplo citaremos el caso de no existir normativa respecto al sistema de calefacción central: número de calorías mínimo en cada vivienda. Con lo cual se da la "picaresca" de tener perfectamente hecha la instalación pero con una caldera insuficiente en tres o cuatro veces para el fin que teóricamente debe cumplir la palabra "calefacción").

(1) No es de extrañar por tanto que en las Terceras Jornadas Técnicas de Calefacción celebradas en Madrid en noviembre de 1973 se llegase a las siguientes conclusiones: "Necesidad de una normativa oficial de obligado cumplimiento para constructores e instaladores al objeto de que las instalaciones cumplan unas condiciones mínimas de calidad exigibles. La creación de un órgano fiscalizador con el fin de que el comprador de una vivienda pueda exigir responsabilidades a quien corresponda. La resolución favorecería al instalador honesto y capacitado para dar un servicio de calidad."

El Decreto de 18.8.1972, nº 2432/72, del Ministerio de la Vivienda, remitiéndose a "... lo establecido en el apartado c) del artículo 22 del texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Decreto de 15.6.1972...", establece un nuevo sistema en la ayuda y promoción del Estado en la construcción de viviendas, determinando una serie de bases a las que habrán de ajustarse los concursos públicos que se convoquen para ejecución de urbanizaciones (Madrid, en este caso). Comienza por delimitar una serie de zonas alrededor de la capital, distantes de 10 a 30 km. indicando en su Base 2ª el objeto del concurso: "... La ordenación, urbanización y posterior edificación, en su caso de los terrenos necesarios para ubicar... hasta un máximo de 40.000 viviendas". Se fijan las dimensiones mínimas de las propuestas (250 Ha - Base 3ª) las condiciones que deben reunir los concursantes (Base 4ª); las condiciones que han de reunir los terrenos propuestos (Base 5ª); exigencias mínimas de los proyectos (superficies mínimas de las viviendas: 100 m², de las zonas verdes y deportivas, equipamiento cívico, aparcamientos (Base 6); forma y plazo de ejecución de las urbanizaciones (base 7). La Base 8ª es bastante interesante ya que impone al adjudicatario de un lado la obligación de ceder al I.N.V. para la promoción directa de viviendas de protección oficial, la superficie necesaria para la construcción del 20%, como mínimo, de las viviendas pro-

gramadas, marcándole un sistema para calcular el precio de venta de estos terrenos, y de otro lado la obligación de destinar un mínimo del 30% de la totalidad de las viviendas programadas a viviendas de protección oficial (aparte del anterior porcentaje a ceder al I.N.V).

Como se ve, es un sistema nuevo de promover la construcción de viviendas. Ante el retraimiento de la iniciativa privada por construir viviendas de protección oficial, en vista de los condicionantes que en los últimos años se fueron estableciendo por los poderes públicos, reduciendo el margen de beneficios a obtener en comparación con anteriores épocas o con la misma construcción de viviendas de renta libre (donde sólo rige la ley de la oferta y la demanda), el Ministerio de la Vivienda preve aquí una especie de pacto o acción concertada con la empresa privada, de forma que pueda construir un 50% de viviendas para su negocio, obteniendo de ellas el máximo beneficio y facilite la construcción de otro 50% de viviendas de protección oficial.

Evidentemente este sistema para intentar solucionar el problema de la vivienda está más en consonancia con la línea seguida en este sector por el nuevo Estado desde 1939, quien lleva más allá de lo exigible el compromiso contraído en la Declaración X 1/4 del Fuero del Trabajo de no ser empresario "... sino cuando

falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación". Decimos que el Estado va más allá de lo exigible, y creemos no exagerar, por cuanto que como queda demostrado con la lectura de las leyes antes expuestas y la experiencia de todos estos años, la realidad es que cuando falta la iniciativa privada, el Estado se preocupa de buscar un cuadro de incentivos tan lucrativos como sea necesario, a fin de hacerla surgir. Todo menos hacer el papel de empresario. Se da el caso incluso de que, dentro del espíritu marcado precisamente por la Declaración xl/4 del Fuero del Trabajo ya citada (que no excluye la posibilidad de que el Estado actúe como empresario, aunque sí lo condiciona), cuando por Decreto-Ley de 27.6.1970 se anuncia que el Gobierno podrá declarar "de utilidad pública e interés social... y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa de los bienes incluidos dentro del area delimitada..." el Estado no ejerce tal derecho, probablemente porque implicaría actuar como empresario o al menos como co-empresario, suponiendo esto (más la consiguiente expropiación forzosa previa) una supuesta violencia respecto a la iniciativa privada. En vista de ello, dos años mas tarde se propone otra solución (la comentada del Decreto de 18.8.72).

Hemos dejado para el último lugar el comentario a la Ley de 20.4.1939 y a su correspondiente Reglamento de 2.10.1939, por considerarla de gran valor desde la perspectiva de los 35 años ya

transcurridos y por atrevernos casi a decir que -como ocurre con otras leyes ya comentadas en otros capítulos- esta Ley, más atrasada en el tiempo, es en realidad más avanzada en sus objetivos, viniendo la legislación posterior a recortarla o a desaprovechar los cauces que había abierto, en lugar de perfeccionarla a la vista de la experiencia recogida.

Su enunciado no refleja realmente su contenido, ~~ya~~ (probablemente fuese debido a un error), pues se publica bajo el título de "Ley de 20.4.39 estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida..." cuando en el segundo párrafo del artículo primero lo expresa bien claramente: "... Las viviendas que se acomoden a este régimen recibirán el nombre de "viviendas protegidas"... "

De entrada, podríamos decir que el preámbulo de esta Ley podría ser, en su espíritu, perfectamente valido para una hipotética futura Ley que pretendiese solucionar el actual problema de la vivienda. No nos resistimos a reproducirla, siendo necesario recordar que muy probablemente su texto fuese elaborado cuando todavía no había concluido la guerra (ya que está firmada con fecha 20 de abril de 1939):

"Facilitar vivienda higiénica y alegre a las clases humildes es una exigencia de justicia social que el Estado Nacional Sindicalista debe satisfacer.

La Legislación hasta hoy vigente de Casas Baratas, se inspiraba en el criterio de fomentar las iniciativas particulares diluyendo los esfuerzos y dando lugar, como ha demostrado la experiencia, a que se constituyeran Cooperativas de construcción, que te-

nian, en la mayoría de los casos, como móvil principal, la realización de un negocio, olvidando su fin social, con grave daño para la Obra misma; de esta manera, el Estado gastó cuantiosas sumas en construcciones que no respondían a las necesidades para que fueron concebidas, porque, normalmente, se confundía el concepto de casa de construcción barata con el de casa mal terminada y en la que se empleaban materiales defectuosos.

El nuevo Estado ha de hacer imposible esta actuación; va a dar facilidades para que determinadas entidades, aquellas que pueden concentrar más esfuerzos y están más interesadas en la solución de este problema (Corporaciones provinciales y locales, Sindicatos, Organizaciones del Movimiento), puedan encontrar el capital preciso para acometer en gran escala la construcción de viviendas, que tendrán la calificación de "viviendas protegidas"; orientará esta construcción con una visión unitaria de las necesidades nacionales por planes comarcales, dentro de un plan de conjunto a cuya elaboración colaboraran todas ellas, sin olvidar que el problema de la vivienda no se resuelve solamente con la edificación de la casa, sino que se necesitan los servicios complementarios y las comunicaciones precisas que son fundamentales para la vida de los que hayan de habitarlas.

El Estado crea el Instituto Nacional de la Vivienda, con personalidad independiente, cuya misión será la de dictar normas de construcción, seleccionar tipos de viviendas y materiales, ordenar y orientar las iniciativas de los constructores y contribuir otorgando determinados beneficios, a la edificación de casas de renta reducida, procurando que se atienda, en primer término, a las necesidades de los más humildes y que las casas reúnan las más exigentes condiciones de higiene y de calidad de construcción.

El Instituto tendrá una organización relativamente reducida, se servirá de las Corporaciones y Organizaciones del Movimiento para cumplir su cometido sin que el Estado se ocupe de la financiación, de la construcción, ni siquiera de la administración directa de las obras, sin perjuicio de que vele e intervenga eficazmente para facilitar y garantizar que todas estas funciones se realicen de la mejor manera posible y sirviendo al fin social que ha de presidir esta gran empresa".

Sólo el primer párrafo de esta Ley ya es una solemne declaración de principios y de una cierta envergadura ideológica pues en esta ocasión el nuevo Estado se presenta como "Estado Nacional

Sindicalista" comprometido por tanto con la doctrina y postulados nacional-sindicalistas. Esto deberá ser objeto de un estudio por separado, complementario de la presente tesis doctoral, es decir, analogías y diferencias entre la legislación y realizaciones fácticas del nuevo Estado y los postulados de un teórico Estado Nacional-Sindicalista (decimos teórico, ya que en la práctica está todavía inédito).

En aras de la brevedad eludimos un comentario "in extenso" del preámbulo arriba transcrito. Por ello hemos subrayado aquellas frases del texto que a nuestro juicio merece más destacar: crítica a la política de fomentar las "iniciativas particulares" a base de gastar el Estado "cuantiosas sumas" en beneficios de los constructores; crítica a las construcciones de "casas baratas" como sinónimo de "casa mal terminada" o construida con "materiales defectuosos". Enfoque urbanístico del problema de la vivienda: no sólo la edificación de la casa sino los servicios complementarios incluso el factor comunicaciones. Creación del Instituto Nacional de la Vivienda con la misión de dictar normas, orientar iniciativas, otorgar determinados beneficios a la construcción de casas de renta limitada, y sobre todo con la obligación de procurar "que se atienda en primer término a las necesidades de los más humildes y que las casas reúnan las más exigentes condiciones de higiene y de calidad de construcción".

El artículo 2º define qué se entenderá por "viviendas protegidas": "las que, estando incluidas en los planes generales formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda, se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido oficialmente aprobados por éste, por reunir las condiciones higienicas, técnicas y económicas determinadas en las Ordenanzas comarcales que se dictarán al efecto." El artículo 3º se ocupa de quienes pueden construir "viviendas protegidas":

"Podrán construir "viviendas protegidas", y gozar, por consiguiente, de los beneficios de esta Ley, en el grado y forma que establecen los artículos siguientes:

- a) Los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales.
- b) Los Sindicatos.
- c) Las Organizaciones del Movimiento.
- d) Las Empresas, para sus propios trabajadores.
- e) Las Sociedades benéficas de construcción y las Cajas de Ahorros.
- f) Los particulares que hayan de habitar su propia casa y las Cooperativas de Edificación que estos constituyan a tales fines.
- g) Las entidades y particulares que construyesen, a título lucrativo, casas de renta, siempre que en ellas destinaren pisos, en cierta proporción, a viviendas de alquiler reducido.

En casos excepcionales podrá el Instituto emprender por sí mismo la construcción de viviendas en las condiciones que establece el artículo 19."

Así pues es de destacar que se carga el peso sobre entidades y organismos públicos sin ánimo de lucro. A los particulares y a la empresa privada se les incluye también pero de forma condicionada: si es para habitar ellos mismos las viviendas que construyan (o los trabajadores mismos de esas empresas) o si destinan

pisos "en cierta proporción" a viviendas de alquiler reducido. El artículo 4º indica la clase de beneficios a conceder: a) exenciones tributarias; b) anticipos sin interés, reintegrables a largo plazo; c) primas a la construcción; d) derecho a la expropiación forzosa de terrenos edificables. Sin embargo hace la salvedad que los anticipos sólo se podrán conceder a las Corporaciones locales y sindicales y a las Organizaciones del Movimiento y en cuanto a las primas (de un 10 ó un 20% del coste real de la construcción) se reservan para las cooperativas de obreros, artesanos o labradores en que los propios socios aporten su trabajo personal.

Los artículos 5º, 6º y 7º están dedicados a señalar los beneficios en las cargas fiscales, anticipos condicionados y a establecer el orden de preferencia. No añadimos ningún comentario pues prácticamente están recogidos en posterior legislación si bien queremos resaltar su mérito al estar redactados en 1939. El artículo 8º reserva las "primas a la construcción" tal como hemos dicho a las cooperativas compuestas por trabajadores que se construyan su propia vivienda. El artículo 9º se dedica al punto transcendental de la expropiación forzosa. El Ministro de Organización y Acción Sindical es quien "... podrá conceder en casos excepcionales, el beneficio de la expropiación forzosa...", cuando resultase demostrable la necesidad de ejecución y la negativa de los

propietarios de los terrenos a venderlos a un precio razonable. "El justiprecio de cada finca lo realizarán un perito de cada parte y otro designado por el Ministerio... Si no hubiese conformidad entre los tres peritos, el Ministro, previo informe del I.N.V. ... fijará el precio que haya de abonarse a cada uno de los propietarios expropiados". El artículo 13 indica que "las viviendas protegidas podrán ser dadas en alquiler, cederse gratuitamente o a censo o venderse al contado o mediante amortización." El artículo 17 especifica las diversas atribuciones del Instituto Nacional de la Vivienda, entre las cuales se encuentra la de "fijar el valor máximo de las casas y el límite máximo de los alquileres..." También se indica que el importe de la construcción por vivienda "no podrá exceder de 30.000 pesetas".

Meses más tarde, con fecha 2 de octubre de 1939 se publica el Decreto de 8.9.1939 aprobando el correspondiente Reglamento para la aplicación de la Ley anteriormente comentada, del cual destacamos algunos párrafos:

"Se entiende por "renta reducida" la que suponga un alquiler mensual no superior al importe de seis días del jornal o a la quinta parte del sueldo mensual de su presunto usuario". (Art. 3º)

"No se aceptará ninguna vivienda que no sea susceptible de albergar una familia con hijos, por lo cual se exigirá que, cuando menos, cada vivienda tenga tres dormitorios de dos camas". (Art. 6º)

"Los constructores particulares habrán de ser españoles, mayores de edad y hallarse en pleno disfrute de sus derechos civiles". (Art. 12)

Expropiación forzosa.— Art. 39: "... la declaración de utilidad pública del proyecto y de la necesidad de ocupación de los terrenos se hará por Orden ministerial... y en el que resulte demostrada la necesidad de su ejecución precisamente en los terrenos de referencia y la negativa de los propietarios de estos terrenos a venderlos a un precio razonable a juicio del Instituto."

(notese que en estas últimas palabras no figuraban en el art. 92, correspondiente también a "expropiación forzosa" de la Ley de 19.4.1939). Finalmente añadir que el Instituto Nacional de la Vivienda pasa ahora a depender del Ministerio de Trabajo, observándose en todo el articulado del Reglamento el correspondiente cambio (Ministerio de Trabajo sustituyendo al Ministerio de Organización y Acción Sindical de quien dependía en última instancia todo el sector de la vivienda por Ley de 19.4.39).

El comentario global de esta Ley promulgada en 1939 y su reglamento es que, con los debidos retoques, sería perfectamente válida para solucionar el problema de la vivienda en 1973. El punto clave sigue siendo el de la expropiación forzosa y el justiprecio, sobre cuyo punto volveremos a la hora de comentar la Ley del Suelo. El Reglamento de 8.9.39 ya dejó entrever cual iba a ser la postura del nuevo Estado a este respecto: "... en casos excepcionales.." Se puede decir que en 1939 esta salvedad estaba justificada pues terreno urbano había en demasía como para tener que preocuparse de ir expropiando, pero aún sin poder afirmarlo por carecer de datos estadísticos nos atrevemos a decir que junto al problema de escasez de materiales de especulación de terrenos (o si se quiere, la política de acaparamiento) empezó a ponerse en practica una vez comprobado efectivamente que la expropiación forzosa solo se aplicaba en casos no ya excepcionales, sino muy excepcionales.

Financiación.— Convendría quizá destacar este tema del contexto de la legislación arriba reseñada, dado que es un factor decisivo para llegar al fin que el nuevo Estado se había propuesto en 1937 a través del Fuero del Trabajo: el acceso a la propiedad de una vivienda (hogar familiar) de las familias españolas.

En este punto vienen a coincidir todos los autores y comentaristas del tema de la vivienda. El Estado siguiendo el curso de su normativa canaliza su generosa ayuda a través de las empresas privadas. Repetimos una vez más que ésto coincide con su filosofía o modo de actuar. Para solucionar el problema de la vivienda lo que decide es proporcionar beneficios lo suficientemente elevados y extensos para animar a las empresas a construir. Nadie puede negar que es un sistema para que se construyan casas. El planteamiento de la Ley de 1944 y siguientes pudo ser que al existir viviendas desaparecería la escasez y por lo tanto iría desapareciendo también paulatinamente el problema de la vivienda. Efectivamente ha sido así, pero a medias, y de forma defectuosa. Se ha ido solucionando el problema a lo largo de muchos años -demasiados- y empezando por los más pudientes, no por las clases sociales más numerosas y más necesitadas, como ya decíamos antes, incurriendo en los mismos defectos y errores que se proponía eliminar, tal como se ve diáfananamente en el preámbulo de la Ley de 19 abril 1939. Es

lástima que se carezcan de estadísticas para saber qué fortunas privadas se han ido formando a lo largo de los años con la ayuda estatal a la construcción de "viviendas protegidas" y cuando empezó realmente a solucionarse el problema de la vivienda para las clases más humildes (las que teóricamente debían tener preferencia).

Sin embargo también es necesario indicar que esta situación de ayuda estatal canaliza^{da} solo a través de la empresa privada (los promotores), y que redundaría casi en beneficio exclusivo suyo, se trata de evitar -tal como refleja su preámbulo- por la Ley de 15.7.54 ya comentada, si bien no desde el punto de vista de financiación sino estableciendo un sistema para fijar los precios de venta y alquiler (art. 29 y 30). Si prescindimos de los beneficios indirectos al comprador por exenciones tributarias, creemos que hasta 1972 (Orden 24.3.72) no surge una disposición oficial por la cual se prevea la posibilidad de una ayuda directa a los destinatarios finales, es decir a los usuarios; cada familia española.

En la fecha citada del 24 de marzo de 1972 se firman dos Ordenes ministeriales (Vivienda y Hacienda) por las cuales la Banca oficial (Banco de Crédito a la Construcción) queda obligada con carácter subsidiario a la concesión de créditos a los compradores de viviendas (y también por supuesto a los promotores!), en el

caso de que no les fueran concedidos por las Cajas de Ahorro (1) en las condiciones siguientes:

A) Viviendas de protección oficial del grupo I: el préstamo no podrá exceder del 60% del precio de venta autorizado en la cédula de calificación definitiva ni de 500.000 Pts. por vivienda.

B) Viviendas de protección oficial grupo II, subvencionadas: no podrá exceder del 70% del precio de venta aprobado en la cédula de calificación definitiva ni de la cantidad máxima de 500.000 pts. por vivienda.

Plazo de amortización: 15 años (2 años de carencia más 13 anualidades.

Tipo de interés: 6,50% anual.

Estas respectivas Ordenes ministeriales de 24.3.72 junto con la Ley ya indicada de 15.7.54 son a nuestro juicio las que representan realmente una ayuda oficial directa al comprador.

Con anterioridad y dentro del capítulo de financiación, sólo encontramos la autorización a las Cajas de Ahorro y Banca privada (Decreto-Ley 8/1966, de 3 de octubre y Orden Ministerio de Hacienda de 17.10.66) para la apertura de cuentas individuales de ahorro-vivienda. Sin embargo, basta un ligero repaso de las condiciones en que se establecen tales cuentas para percatarse que difícilmente puede considerarse las cuentas de ahorro-vivienda como

(1) Cajas de Ahorro Confederadas o Caja Postal de Ahorros. No se incluye optativamente sin embargo a la Banca privada.

un medio idóneo para facilitar el acceso a la propiedad de viviendas. Por vía de ejemplo citaremos los apartados b) y e) del art. 4º :

b) La cuantía del préstamo vendrá determinada por una cantidad equivalente al fondo de ahorro constituido, incluidos los intereses devengados, multiplicada por el coeficiente 2, cuando se trate de vivienda de primera clase; por el coeficiente 1,50 para las de segunda y por el coeficiente 1, para las de tercera clase.

En ningún caso la suma del fondo más el importe de este préstamo y el de otros préstamos hipotecarios que pudieran existir será superior al precio de adquisición de la vivienda.

El préstamo no podrá exceder de la cifra absoluta de 500.000 pts. , cuando la cuenta de ahorro-vivienda que lo motive haya permanecido abierta durante un periodo no superior a cuatro años, y de 750.000 pesetas, cuando exceda de ese periodo.

e) La amortización de los préstamos se llevará a cabo en un plazo máximo de 12 años si se trata de viviendas de primera clase, de 10 años para las de segunda clase y de 8 años para las de tercera clase.

Dejamos para mas adelante (para incluirlo en el comentario resumen de este capítulo) el comentario al tema "Financiación", en donde compararemos la ayuda al comprador con la ayuda al promotor.

Ley del suelo.— Es importante, creemos, tocar el tema del suelo por separado, ya que en fin de cuentas es uno de los factores principales que encarecen el precio de una vivienda (según cálculos supone del 40 al 50% del precio total de la vivienda, cuando en países del Mercado Común viene a ser del 10 al 24%). En palabras del entonces Ministro de la Vivienda en 19.12.69 "... Ocurre ya demasiadas veces que cuesta más el solar que la casa que sobre

él se edifica. Y ha llegado el momento de detener con contundencia este proceso..." (1)

Podríamos hacer un estudio detenido de la llamada Ley del Suelo (Regimen del Suelo y ordenación urbana) de 14.5.1956, haciendo luego el correspondiente comentario punto por punto. Sin embargo, desde la perspectiva de los 18 años desde la fecha en que se promulgó se puede hacer muy bien el procedimiento a la inversa: primero examinar sus resultados y luego limitarnos a señalar las principales causas que a nuestro juicio las han originado. Nada mejor para ello que continuar citando la opinión del entonces Ministro de la Vivienda Sr. Mortes, 13 años después de promulgada la Ley del suelo:

"Sobre la base de los estudios ya realizados estamos preparando una serie de acciones y medidas que han de contribuir en gran manera a abaratar el precio del suelo. Porque es absolutamente intolerable que haya alcanzado los precios que actualmente se cotiza y que hacen practicamente imposible que los trabajadores españoles dispongan de viviendas a precios razonables.

... Todas nuestras energías seran encaminadas a asegurar la función social de la propiedad. Y nada ni nadie nos desviara de este propósito. Con medidas fiscales y de todo orden trataremos de reintegrar al erario público la apropiación individual de las plusvalías colectivas. Y estamos dispuestos, además a utilizar todos los recursos que la Ley del Suelo pone en manos de la Administración para subordinar los intereses particulares al supremo interés general."

Está suficientemente claro cómo era la situación del problema en 1969 y de lo que había servido la Ley del Suelo promulgada en 1956.

(1) citado por Gomez Moran: Sociedad sin Vivienda, pag. 411
Madrid, Euramerica, 1972

Después de haber conocido -o recordado- tan autorizada opinión casi huelga todo ulterior comentario. Sin perjuicio de que volvamos a tocar el tema de la Ley del Suelo dentro del contexto general del comentario-resumen final sobre este capítulo, sirva aquí un muy ligero comentario al respecto. Resulta curioso comprobar que tanto en la letra como en el espíritu, la Ley de 1956 contemplando en perspectiva la experiencia de años anteriores, sabe donde está el mal. Así por ejemplo, y ya en el art. 1, se puede leer que la legislación vigente entonces era "... insuficiente para afrontar y resolver la urbanización urbanística"; "... la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbanística"; "... Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo..." En su art. 3 se lee lo siguiente: "El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística y se impone, sin embargo, efectuarlo, precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.

Diversos problemas relativos al suelo requieren solución, y entre otros los siguientes: a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir a precios de justa estimación."

Como se puede comprobar, el texto de esta Ley enlaza perfectamente con el espíritu y la letra de nuestras Leyes Fundamentales. Volvemos a encontrar la tesis de que la propiedad privada tiene una función social y que si bien ha de ser reconocida y comparada por el Poder público también debe armonizarse su ejercicio con los intereses de la colectividad. Junto a estos principios doctrinales, que no suponen una novedad sino la referencia al tema de la vivienda de una doctrina política esbozada inicialmente en 1937 (Fuero del Trabajo) vuelven a incluirse un punto básico este de carácter práctico que ya existía en leyes anteriores: posibilidad de expropiación de aquellos terrenos cuyos propietarios ni urbanizan, ni construyen, ni acceden a enajenarlos ... a precios de justa estimación y sean declarados de necesidad social. A este respecto la Ley del Suelo en su art. 85 se remite a la Ley de expropiación forzosa (1953).

Sin necesidad de entrar en más detalle sobre las visibles contradicciones internas de la casuística de la Ley, remitiéndonos a tal efecto al concienzudo estudio comparado que ha hecho de la misma Gomez Moran en su magnífica obra ya citada "Sociedad sin Vivienda", quisieramos detenernos simplemente en este punto, como más crucial dentro de todo el conjunto de lo que es la Ley del Suelo, para explicar su inoperancia en la práctica: No existe

conciencia clara ni criterios uniformes en quienes han de hacerlo para declarar de un modo justo sin incurrir en parcialidades cuándo existen "razones de interés social" que aconsejan una expropiación forzosa y cuál es el criterio para considerar que un propietario se niega a vender a "precios de justa estimación" o a "un precio razonable", en expresión de esta última de las Leyes de 1939, 1948 y 1968 antes comentadas, cuyos art. 9º, 7º/e y 6º respectivamente, al no haber sido aplicados nunca con un criterio generalizador tal como lo exigía el grave problema de la vivienda a escala nacional, han venido a parar al mismo cementerio de soluciones petrificadas, por no haber sido puestas en práctica, en que yacen los postulados de la mencionada Ley del Suelo.

Para terminar este comentario, y casi como un elogio a la parte expositiva de la Ley del Suelo por lo acertadamente que veía la existencia del problema y de cuales eran los males raíces a extirpar pero a la vez como una crítica por lo cerca que anduvo en su planteamiento y no aplicó la solución, vamos a citar un párrafo más del artículo 3º que refleja muy fielmente la mentalidad del legislador: De un lado donde radicaba el problema y como podría ser solucionado ("el ideal" como él lo llama). De otro lado el temor de causar graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas si aplicase tal solución sin reparar que esto sólo era una hipótesis mal planteada frente a un hecho cierto -no mera

hipótesis- de un grave problema social a escala nacional de escasez de viviendas que dañaba valores superiores). Finalmente representa una declaración de incompetencia en materia económico-financiera, ya que para la ejecución de tal "ideal" no encuentra solución y la que encuentra, la considera inviable en España porque "... requeriría fondos extraordinarios cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales..."

"Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas".

Esta tesitura de por un lado "... mediante la justa adquisición..." que afecta a unos pocos (los propietarios de terreno urbano) y de otro lado la existencia de un grave problema nacional (escasez de vivienda) que afecta a millones de españoles, junto con la insuficiencia monetaria del Estado que no se ve con fondos suficientes para efectuar la compra (que no indemnización) de tales terrenos, inclinándose por lo tanto en favor de los primeros (franca minoría con un derecho de rango inferior: el derecho de propiedad) y sujetándose más decidida y literalmente a la parte final del art. 32 del Fuero de los Españoles (Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública e interés social,

previa siempre la correspondiente indemnización") más que a los artículos citados del Fuero del Trabajo y demás Leyes Fundamentales, inevitablemente nos hace recordar similar tesitura que se planteó ya en época de la II Republica respecto al problema agrario. Es inevitable el paralelismo. Se debatía en el Parlamento, con fecha 23 y 24 de julio de 1935, un proyecto de reforma a la Ley de 15.9.1932 sobre Reforma agraria. Las derechas, entonces en el poder, se aferran al mismo planteamiento que el expuesto por la Ley del Suelo de 1956. De un lado un reducido número de propietarios. De otro, un amplio número de familias necesitadas y entre ambos el problema financiero, como nudo gordiano, ya que el sacro santo derecho de propiedad y el "noli me tangere" de no expropiar sin previa indemnización, a su justo precio, se alzaba -y se alza en el caso de la Ley del Suelo y leyes posteriores- por encima de otro derecho superior: la situación de necesidad (o de indigencia) de centenares de millares de familias. Frente a tal planteamiento se opuso la actitud de Jose Antonio Primo de Rivera, cuya tesis para el problema del campo español en 1935 hacemos nuestra para el problema del terreno urbano en 1973:

"Pero es que, además de este fundamento jurídico de la necesidad de operar la Reforma agraria revolucionariamente, hay un fundamento economico, que somos hipocritas si queremos ocultar. En este proyecto del señor ministro de Agricultura se dice que la propiedad será pagada a su precio justo de tasación, y se añade que no se podrán dedicar más que cincuenta millones de pesetas al año a estas operaciones de Reforma agraria. ¿Qué hace falta para reinstalar a la población española sobre el suelo español?

¿Ocho millones de hectáreas, diez millones de hectáreas? Pues ésto, en números redondos, vale unos ocho mil millones de pesetas; a cincuenta millones al año tardaremos ciento sesenta años en hacer la Reforma agraria. Si decimos esto a los campesinos tendrán razón para contestar que nos burlamos de ellos. No se pueden emplear ciento sesenta años para hacer la Reforma agraria; es preciso hacerla antes, más deprisa, urgentemente, apremiantemente, y por eso hay que hacerla, aunque el golpe los coja y sea un poco injusto a los propietarios terratenientes actuales; hay que hacerla subestimando el valor económico, como se ha subestimado el valor jurídico".

Situación real del problema de la vivienda 35 años después:

Una vez contemplada la legislación que se ha ido produciendo entre 1939 y 1973, comentándola desde la perspectiva de los objetivos marcados por la Leyes Fundamentales y más concretamente por la Declaración XII/2 del Fuero del Trabajo y el Art. 31 del Fuero de los Españoles, según lo cual el Estado asume la tarea de facilitar a todos los españoles el acceso a la propiedad de una vivienda (hogar familiar), y una vez analizado aquellos puntos de las leyes promulgadas desde 1939 hasta la fecha para juzgar su idoneidad o discordancia, en razón a si se acercaban o se alejaban del fin propuesto en las Leyes Fundamentales, vamos ahora a presentar la situación real de la vivienda en España en el convencimiento de que será en definitiva el mejor y más cualificado factor para juzgar sobre la idoneidad instrumental de la legislación anteriormente comentada.

Vamos a esquematizar todo lo más posible, a base de recoger los datos fundamentales capaces de reflejarnos la situación

real del problema de la vivienda 35 años después de promulgado el Fuero del Trabajo. Nos hemos basado para este acopio de datos en cuatro obras imprescindibles, hoy por hoy, para conocer a fondo la problemática de la vivienda en España:

- 1) Cuadra Echaide y Perez Manrique "Demanda y acceso a la propiedad de Viviendas" - Madrid, Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1969.
- 2) A. Rull Sabater "Estructuras básicas de viviendas y hogares en España" Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1966
- 3) Foessa "Informe sociológico sobre la situación social de España - 1970". Madrid, Euramérica, 1970.
- 4) M. Gomez Moran "Sociedad sin vivienda". Madrid, Euramerica, 1972.

En realidad con dar la cifra de déficit de viviendas en España a una fecha determinada quedaría cubierto el objetivo de este apartado. De todos modos matizaremos algo este dato, ya que por ejemplo la ley de 19.4.1939^{también matiza el objetivo} marcado por el Fuero del Trabajo como misión del nuevo Estado, al comenzar su exposición de motivos diciendo: "Facilitar vivienda higiénica y alegre a las clases humildes es una exigencia de justicia social..." Esta claro pues que el nuevo Estado consideraba misión suya el preocuparse fundamentalmente de las clases humildes para solucionarles el problema

de la vivienda, en el bien entendido que las clases "no humildes" sabrían y podrían solucionarse el problema por sí solas. Será por tanto interesante conocer ahora no sólo el déficit de viviendas en España sino el déficit por estructuras sociales, a fin de conocer cual es la situación real de las "clases humildes". Finalmente también consideramos oportuno reflejar el resultado de las investigaciones efectuadas respecto a la evolución del déficit actual en los próximos años si las circunstancias y la legislación se mantuvieran invariables.

El déficit de viviendas, según cálculos estimados para el año 1967 era entre 881.177 y 985.000, cifra la primera que el Informe Foessa califica de "demasiado conservadora", ya que a su juicio es un déficit real pero no "potencial", el cual incluiría además las familias necesitadas de vivienda por estar ahora "domiciliadas" en chabolas, realquilados, viviendas insalubres, muy reducidas, etc. Según dicho informe, el déficit real más el potencial en 1967 podría estimarse entre 1.500.000 y 1.700.000 viviendas.

Esta era la situación 30 años después de promulgado el Furo del Trabajo. Vamos ahora a hacer un rápido examen de cómo son las perspectivas para los próximos años con vistas a la solución del problema. De acuerdo con el ritmo anual de la construcción de

viviendas de un lado, y de otro el déficit ya existente, más el incremento demográfico calculado, más las necesidades de reposición del patrimonio inmobiliario (casas necesariamente a desalojar y derribar), junto con las necesidades derivadas de los movimientos migratorios se llega según el informe foessa a "un déficit de algo más de 1.000.000 de viviendas para 1976, es decir, más o menos el que existía al comienzo del Plan Nacional de la Vivienda en 1961. El fracaso es palmario y nos deja en carne viva este problema general de la vivienda, que parece no tener una fácil solución".(1)

Con lo antedicho, que aunque tomado del Informe Foessa podría igualmente haber sido citado de las otras obras arriba indicadas, podríamos poner punto final al tema, ya que nos proporciona base suficiente para juzgar negativamente la labor legislativa en el sector vivienda desde 1937 a 1973 (o hasta 1970 si se quiere ser más benévolo puesto que todavía no ha habido tiempo material para que se realicen los efectos buscados con las últimas disposiciones), al no haber sido capaz de cumplir con el fin propuesto en el Fuero del Trabajo.

Tal como exponíamos antes, aunque este dato sea suficiente, vamos a reseñar otros datos complementarios que nos ayudarán a

(1) Foessa, Informe sociológico 1970, p. 1104 - Madrid, Euramérica, 1970.

percatarnos mejor del problema que nos ocupa.

Viviendas existentes en 1940 en algunas provincias:
en proporcion al censo inmobiliario de 1967 (1)

Madrid	35%
Barcelona	55%
Valencia	57,2%
Soria	81,5%
Zamora	84,3%
Lugo	84,7%
Cuenca	81,9%

"Si nos referimos al conjunto nacional de viviendas veremos que con una antigüedad anterior al año 1900 figura más de un 64 por 100 y hasta fines de 1940 suma un 79 por 100, proporciones que nos revelan la relativa antigüedad de nuestro patrimonio de viviendas". (2)

Porcentaje de viviendas que poseen agua corriente del total existente en 1960 en las provincias que se indican (3)

Madrid	78,4%
Barcelona	84,8
Valencia	71,1
Soria	23,6
Zamora	15,7
Lugo	17,2
Cuenca	10,9

(1) FOESSA op. cit. pag. 1124

(2) Rull Sabater, op. cit. pag. 65

(3) FOESSA op. cit. pag. 1141

Situación jurídica de la vivienda que ocupan (1)

Alquilada 36 %

En propiedad 54 %

Situación jurídica de la vivienda que ocupan por nivel de ingresos familiares ;

SITUACION JURIDICA	NIVEL DE INGRESOS FAMILIARES					TOTAL
	Muy bajo	Bajo	Alto	Medio	Muy alto	
Alquilada	19	27	36	41	43	36
Realquilada	*	1	*	*	1	*
De algún familiar	10	9	6	3	4	5
En propiedad	66	61	54	51	48	54
Por razón de su trabajo	1	1	3	3	4	3
Portería	1	1	1	1	*	1
Otras situaciones	2	*	*	*	1	1
TOTAL RESPUESTAS	100 %					(1)
Cuestionario extra (a)	(277)	(411)	(1.114)	(1.113)	(585)	(3.500)

Estos dos cuadros no obligan a un pequeño comentario. Si nos atenemos al objetivo que se propuso alcanzar el nuevo Estado con la declaración XII/2 del Fuero del Trabajo, el déficit antes indicado de un millón aproximado de viviendas habría que añadir un buen porcentaje de las familias domiciliadas en régimen de alquiler y que por falta de medios económicos no pueden acometer la empresa de adquirir una vivienda propia, quedando el resto del porcentaje sin entrar en consideración, ya que pudiendo vivir en casa propia no lo hacen y prefieren en régimen de alquiler debido a las condiciones favorables que disfrutaban, en razón a que su contrato de arrendamiento fue probablemente suscrito hace muchos años y cuentan con una legislación francamente en favor del arrendatario, sin tener en cuenta si es de clase social elevada

(1) Encuesta Foessa, op. cit. pag. 1135

no necesitaría o no merecería el decidido apoyo estatal, siendo más lógico (aunque muy difícil, lo reconocemos) que este sector de arrendamientos urbanos se rigiese por la ley de la libre oferta y demanda, sin intervención protectora estatal cuando el arrendatario por su nivel de ingresos no precisase de tal ayuda legal. El hecho irregular de que familias pertenecientes a estratos de altos niveles de ingresos vivan en casas de alquiler en tanto que familias de niveles de renta baja habiten mayormente casas en propiedad refleja la existencia de una legislación desfasada.

La salvedad que hacíamos de incrementar la cifra del déficit actual de viviendas ateniendonos a los fines proclamados por el Fuero del Trabajo, no es sin embargo válida con respecto a la Ley de 19.4.1939, ya que esta en su exposición de motivos habla de "Facilitar vivienda higiénica y alegre a las clases humildes... pero no necesariamente en propiedad.

Esto nos da pie para hacer una pequeña digresión respecto a la controversia existente de si debería favorecerse más la construcción de viviendas en alquiler para las clases humildes, como mejor remedio, en lugar de facilitarles el acceso a viviendas en propiedad. De un lado esta claro que si se encuestase a ese 66% de propietarios de vivienda de nivel de ingresos "muy bajo" a ese 61% de nivel "bajo" de renta, estamos seguros que un buen porcen-

taje hubiera preferido el sistema de arrendamiento siempre y cuando el precio de alquiler hubiese sido ajustado a sus ingresos, pues esto les hubiera permitido contemplar el tema de la adquisición de vivienda con mayor tranquilidad, sin grandes agobios y sin verse forzados a tener que elegir vivienda no en razón a sus necesidades familiares (tamaño de la vivienda), a sus preferencias (cercanía o lejanía del lugar de trabajo; calidad de la construcción; cercanía o lejanía de colegios y parques para los niños etc.) sino casi única y exclusivamente en razón al precio y a la forma de pago. De otro lado, también es evidente -tal como comentábamos antes- que un buen porcentaje de las familias que viven en régimen de alquiler aspiran a vivir en casa propia y no lo hacen por incapacidad de ahorro para adquirir una vivienda que supere a la que ahora habitan. Para este tipo de familias ya no se trata de comprar una casa lo más barata posible y con grandes facilidades sino sobre todo de comprar una casa mejor que la actual, pues de lo contrario, prefieren esperar indefinidamente.

Lo que está fuera de toda duda es la preferencia de la familia española (y no española, nos atreveríamos a decir) por la vivienda en propiedad. Las razones son obvias y no queremos extendernos para no alargar más el tema, remitiéndonos a la obra citada de Cuadra Echaide donde se especifica amplio detalle de la en-

cuesta realizada en este sentido (v. pag. 530 y 85). Quizás la controversia haya surgido -pensamos nosotros- por la serie de inconvenientes que surgen a los propietarios de las modernas viviendas con una legislación tan deficiente aún que permite a los constructores dejar las viviendas en un estado tal que casi raya en delito de estafa. Nuestra legislación en esta materia no protege al débil sino al fuerte. Un modesto propietario se ve incapacitado para llevar a los Tribunales a una inmobiliaria que le ha hecho entrega de una vivienda donde los servicios o instalaciones son tan deficientes que al cabo de unas semanas -o quizás desde el comienzo- hay que repararlos o sustituirlos. Esta incapacidad del modesto propietario frente a la inmobiliaria está además legalmente sancionada ya que para la formalización de la correspondiente demanda será necesario presentar el título de propiedad (escritura notarial), documento que el comprador no recibirá hasta haber satisfecho el último plazo de su compra -al cabo quizás de cinco, siete o diez años, fecha en la cual ya huelga cualquier denuncia puesto que los defectos -salvo los de construcción- ya habrán sido subsanados por el propio interesado. De otro lado, pensamos que los argumentos en favor del régimen de alquiler vienen dados por la situación anómala antes comentada. Quienes dis-

frutan de un gran piso con renta baja, libres de las preocupaciones de un propietario de vivienda, pequeña y con mil problemas diarios, no puede pensar que su situación es universal. Los precios de los arrendamientos de viviendas son actualmente -en las grandes ciudades- muy elevados (casi como el pago de una mensualidad en una compra aplazada de vivienda) y revisables periódicamente, lo cual es lógico pues de otro modo ningún propietario que rría establecer nuevos contratos de arrendamientos. Cosa muy distinta seria si el precio de los alquileres estuviesen subvencionados por los poderes públicos, es decir rigiesen unos precios políticos, acomodados al salario mínimo nacional, percibiendo los propietarios del Estado la diferencia hasta alcanzar la rentabilidad adecuada a su inversión.

Ni que decir tiene que esta fórmula de subvenciones a los arrendadores urbanos sería complicada y, lo que es peor, fuente de numerosos fraudes, por lo que creemos más conveniente y mas avanzado socialmente el fin que se propuso en 1937 el nuevo Estado de facilitar el acceso a la propiedad de su hogar a todas las familias españolas.

DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN EL PERIODO 1961-67,
SEGUN LOS DISTINTOS SISTEMAS DE PROMOCION

AÑOS	% DE VIVIENDAS QUE SON DE:			
	Promoción oficial	Promociones privada y protegida	Promoción libre	TOTAL
1961	16,6	74,3	9,1	100 % (135.446)
1962	9,0	82,1	8,9	(162.445)
1963	14,2	76,7	9,1	(206.697)
1964	8,5	81,6	9,9	(256.894)
1965	6,6	78,5	14,9	(283.285)
1966	7,2	71,6	21,2	(268.366)
1967	8,4	56,2	35,4	(204.471)
TOTAL	9,6	74,4	16,1	(1.517.604)

FUENTE:

Instituto Nacional de la Vivienda, *Memoria de Actividades, 1967* (Madrid, 1968).

(citado por Foessa, op. cit. p. 1126)

Observese el incremento del porcentaje en la construcción de viviendas de "promoción libre". Desconocemos si se ha hecho algun estudio científico al respecto, a fin de explicar esta tendencia que hace pasar del 9.1 en 1961 a 35,4 en 1967. Nosotros nos aventuramos a apuntar un factor (no el único) de este cambio en las preferencias de los promotores y constructores españoles. El poderse librar del control y limitaciones impuestas por el Ministerio de la Vivienda a lo largo de estos últimos años respecto a la construcción de viviendas de protección oficial (v. gr. precio máximo para la venta de viviendas; normas mínimas en los materiales a emplear, etc.) hace que las inmobiliarias renuncien a las bonificaciones concedidas y recurran al crédito privado, en el buen entendido que el mayor interés de los préstamos así como las bonificaciones oficiales dejadas de percibir serán incrementados en el precio de venta de la vivienda e incluso a través de

las clásicas "malas artes" de la construcción, ya que las normas impuestas por el Ministerio de la Vivienda no rige para la construcción de viviendas de promoción libre. (A título de ejemplo citaremos el espesor mínimo de tabique o muro de divisoria entre dos viviendas). Ni que decir tiene que este incremento del índice de construcción de viviendas de promoción libre subsistirá no sólo por el aumento del nivel de vida de los españoles, sino mientras la escasez de viviendas siga siendo elevada y la construcción de viviendas de protección oficial haya de partir principalmente de la iniciativa privada. Piénsese que las inmobiliarias tratarán de eludir, siempre que les sea posible, la construcción de viviendas de protección oficial. De un lado, como ya decimos, por los controles y limitaciones que le impone el Ministerio de la Vivienda y de otro lado porque si no las construye hace disminuir la oferta, manteniendo la escasez y empujando así a los compradores hacia las viviendas de promoción libre. De este modo revierte indirectamente en beneficio del promotor el esfuerzo del Estado de ayudar en directo al comprador (O.M. de 24.3.72 autorizando a las entidades privadas de crédito a conceder préstamos para la compra de vivienda hasta 500.000 pts. con un plazo de amortización de 17 años y obligando al Banco de Crédito a la Construcción a concederlos de

forma subsidiaria). Este círculo vicioso por el cual, y en base simple a la escasez, las inmobiliarias siempre han de resultar el beneficiario último y real de toda la ayuda del Estado, puede naturalmente ser roto. Un intento reciente ha sido la fórmula arriba comentada de "construcción concertada". Es un intento más -claramente insuficiente pero que encaja perfectamente en la doctrina oficial de considerar "res sacra" a la iniciativa y propiedad privadas. Sobre este particular volveremos al final de este capítulo, en el comentario-resumen que le dedicaremos.

**INDICES DE CONSTRUCCION ANUAL DE VIVIENDAS
EN EL PERIODO 1961-67. BASE 1961 = 100**

AÑOS	Total viviendas construidas	Indice
1961	148.020	100,0
1962	162.445	109,7
1963	206.697	139,6
1964	256.894	173,5
1965	283.285	191,3
1966	268.366	181,3
1967	204.471	138,1

Según el estudio de Cuadra Echaide, y del cual está tomado el cuadro arriba indicado (op. cit. p. 214), el número total de viviendas terminadas en España en el periodo 1961-67 ascendió a 1.530.178, cifra que supera ampliamente las 840.296 terminadas en los siete años anteriores (1954-60) e incluso las 1.027.296 que se construyeron en el periodo 1951-1960.

METROS CUADRADOS	% de viviendas
Menos de 65 m ²	51
De 65 a 110 m ²	39
Más de 110 m ²	10
TOTAL	100

SUPERFICIE DE LA VIVIENDA

ESTRATO SOCIOECONOMICO	Menos de 65 m ²	De 65 a 110 m ²	Más de 110 m ²
Clase alta	11,3	48,1	40,6
Clase media	35,0	47,3	17,7
Clase trabajadora	50,8	41,0	8,2
Clase pobre	62,6	30,7	6,7
TOTAL	51,0	39,0	10,0

Fuente: I.N.E., recogido por Cuadra Echaide (op.cit. p. 472 y 473)

NIVELES OCUPACIONALES	Número de miembros en la familia	Número de habitaciones	Índice de hacinamiento		Número medio de grifos por vivienda
<i>Campesinos:</i>					
Obreros eventuales	4,5	3,1	1,45	Ama de casa analfabeta	2,3
Obreros fijos	4,6	3,5	1,32	Ama de casa con estudios medios o superiores	6,2
Agricultores pequeños y medios	4,4	3,9	1,13	Jornalero eventual	1,2
Agricultores importantes	5,0	5,2	0,96	Clase alta urbana por cuenta ajena	8,1
				Clase "pobre"	1,1
				Clase "alta y media-alta"	7,4
<i>No-campesinos:</i>					
Obreros	4,3	3,4	1,27		
Empleados (clase baja)	4,2	3,8	1,10		
Empleados medios	4,2	4,1	1,02		
Pequeños comerciantes, etc.	4,6	4,7	0,98		
Profesionales y directivos	4,8	5,1	0,94		
Grandes empresarios, etcétera	4,3	4,7	0,91		

Con estos últimos cuadros únicamente hemos querido recordar que de entre las viviendas existentes, aparte de aquellas que carecen de agua, luz eléctrica, etc., un buen porcentaje hay que considerarlas también inadecuadas para el nivel de vida de los años setenta en razón a su reducido tamaño o grado de hacinamiento, huelga decir que el tamaño más reducido de la vivienda, el peor equipamiento, el mayor grado de hacinamiento en suma, va indefectiblemente asociado a las clases sociales más humildes.

Finalmente, un dato importante a considerar desde el punto de vista social sería la cifra de viviendas no habitadas y el tiempo medio en que permanecen desalojadas. Decimos que sería interesante porque en realidad no existen datos estadísticos al respecto (o no hemos sido capaces de localizarlos). Únicamente hemos podido contar con los datos aportados por Rull Sabater en su obra citada (p. 139 y ss.) pero con dos importantes salvedades. Sus datos se refieren a 1960 y precisamente en esta última década es donde más se ha distanciado la construcción de viviendas de renta libre de la construcción de "renta limitada". Por otra parte en las cifras recogidas para "viviendas vacantes" se incluyen también aquellas viviendas en las que aún faltaba "terminar..." algunos servicios o instalaciones auxiliares (principalmente los

de suministro de agua y electricidad) o porque aún no se hubiera cumplimentado algún requisito o se estuviera pendiente de alguna autorización administrativa". Desde el punto de vista de la inmobiliaria, acostumbrada a que el comprador firme el contrato cuando aún no se ha comenzado a construir, puede ser correcto el término de "vivienda desocupada" cuando a falta todavía del servicio de agua o electricidad tiene sin vender una o más viviendas, pero no desde el punto de vista social, entendiéndolo el término "vivienda vacante" como riqueza inactiva con la agravante de centenares de millares de familias necesitadas de vivienda. De otro lado también consideramos insuficiente o ambiguo el concepto que da Rull Sabater para vivienda vacante (viviendas que aún no han sido vendidas o alquiladas a una persona con fines de su ocupación por la misma) porque vemos muy difícil poder comprobar los fines con que se adquiere una vivienda como no sea constatando el hecho mismo de si está o no habitada, y si a título de propietario o inquilino. Queremos decir que una vivienda puede estar vendida y figurar -si es que figura- la intención del comprador de habitar en ella o alquilarla, y sin embargo permanecer vacía durante años. Es decir, a la hora de señalar el número de viviendas vacantes no basta sólo indicar las viviendas no vendidas aún por la inmobilia-

ria sino sencillamente las no habitadas a partir de un determinado número de meses después de terminadas. Por supuesto que de este capítulo habría que excluir aquellas viviendas de temporada, es decir aquellas destinadas a albergar a un propietario o inquilino no como vivienda permanente sino como vivienda de temporada, salvedad tenida en cuenta por Rull Sabater en su obra mencionada.

De todos modos, la no existencia de datos oficiales (y no oficiales) sobre viviendas vacantes demuestra algo muy concreto y muy importante. Ni para el Ministerio de la Vivienda ni para el de Hacienda, ni para ningún otro, es de utilidad alguna este dato tan importante desde el punto de vista social. Es incomprensible que para un Ministerio como el de la Vivienda, dedicado única y exclusivamente a paliar el problema de la Vivienda, le sea indiferente el número de viviendas vacantes, a pesar del mandato -de carácter moral, por supuesto- que le imponen nuestras Leyes Fundamentales de proporcionar el acceso a la propiedad de una vivienda a todas las familias españolas. También es incomprensible que sea indiferente para el Ministerio de Hacienda el número de viviendas vacantes como sinónimo de riqueza inactiva, incumpliendo flagrantemente la función social a la que como toda propiedad está obliga

da por las Leyes Fundamentales ya que desde el punto de vista social no puede tributar lo mismo una propiedad que cumple su función social que otra idéntica propiedad que la está incumpliendo.

- - - - -

Resumen-comentario: Después de lo expuesto no creemos sea difícil aceptar que para lograr los objetivos del Fuero del Trabajo no es precisamente idóneo el sistema de libre mercado, sujeto a la ley de la oferta y la demanda, (hablamos del caso en España. En otros países podría resultar perfectamente idóneo), sobre una materia escasa y de tan primera necesidad como es la vivienda. Por este sistema de dejar un bien escaso y necesario a la libre oferta y demanda, el precio de cada vivienda se convierte en un precio de subasta, con la diferencia que la puja no se celebra "in situ" sino que la inmobiliaria ha hecho "in vitro" tal subasta cabulando las posibilidades (y necesidades) de sus clientes potenciales. (Haciendo un amplio paréntesis, diremos que en cuanto se refiere a las viviendas de renta libre donde la inmobiliaria puede fijar su precio libremente según sus cálculos, ya que en los

de "renta limitada" su posición cambia, convirtiéndose en una especie de licitante a concurso oficial, en donde calcula sus beneficios a la vista de las limitaciones de precios y controles diversos que le impone el Estado. De ahí que, como ya hemos visto, las inmobiliarias -las fuertes sobre todo- prefieran dedicarse a las de "renta libre").

Está claro que por este sistema de libre oferta y demanda se comienza por satisfacer las necesidades de los más pudientes, que es indudablemente una forma de empezar a resolver un problema, pero cabalmente lo contrario a lo expuesto en la Ley de 1939 o al sentido social que se desprende del espíritu del Fuero del Trabajo y demás Leyes Fundamentales.

Entendemos -con las Leyes Fundamentales en la mano- que un bien escaso y necesario no puede ser objeto de la libre oferta y demanda porque es el juego del fuerte contra el débil y en el caso de la vivienda, los fuertes (propietarios de solares e inmobiliarias) son una escasa minoría y los débiles (las familias) son una inmensa mayoría. Pero no sólo es ilógico e injusto el sistema de libre mercado desde un punto de vista cuantitativo (una exigua minoría beneficiándose y una amplia mayoría perjudicándose) sino

también cualitativo en el sentido de que al examinar los dos derechos contrapuestos de una y otra parte (derecho de propiedad por un lado y derecho a una vida digna o derecho a alojamiento por otro lado) es de mayor valor el derecho en este caso de la mayoría y por lo tanto en caso de conflicto -que existe- el derecho de propiedad debe ser consiguientemente armonizado y acomodado al derecho de superior jerarquía en la adecuada escala de valores.

De otro lado es inconcebible que un bien tan necesario y escaso como es el suelo urbano -factor imprescindible para la construcción de viviendas y que representa a veces, como ya dijimos, hasta el 50% del valor de la edificación sobre el cual se asiente- tenga unos precios que se rigen por la ley de la oferta y la demanda. Si esto se permitiese para todos los artículos de primera necesidad, una barra de pan nos costaría hoy 25 ó 30 pts. como apunta muy acertadamente Gomez Moran en su obra citada, o siguiendo con el simil del sistema de libre mercado, una cerveza en día de calor nos costaría cinco o diez veces más de lo usual. Es un contrasentido que los bares, restaurantes, hoteles, etc. o artículos determinados como el pan, la gasolina, etc. tengan mar-

cados unos precios máximos y el suelo urbano, no. No obstante una política de intervención de precios para el suelo urbano solo supondría, a nuestro juicio, un remedio parcial y no definitivo, pues mientras la demanda supere a la oferta, el problema de la especulación subsistiría, si bien de forma ilegal y no como ahora amparado incluso por las leyes.

En nuestra opinión hay dos vías o sistemas para intentar solucionar el problema de la vivienda de un modo más adecuado al previsto en la "acción concertada" del D. 18.8.72, pero que naturalmente para su aplicación o puesta en práctica requeriría una previa concienciación o reestructuración en la escala de valores de las autoridades públicas, depositarios e intérpretes en definitiva del espíritu social inserto en nuestras Leyes Fundamentales. Creemos sinceramente -y quizá parezca demasiado simplista- que el "quid" de la cuestión estriba en la interpretación que se pueda dar a una serie de conceptos que son claves en nuestra legislación tales como "interés social"; "necesidades de la Nación"; "función social de la propiedad"; "... cuando falte la iniciativa privada..." y pocos más.

Un sistema sería -sin necesidad de promulgar nuevas leyes- incrementar en la medida que fuese necesario la construcción de

nuevas viviendas. Parece una verdad de 'Pero Grullo', pero está suficientemente claro que mientras se mantenga una acusada escasez de viviendas, el tráfico de las mismas -buscándose como es lógico por parte del vendedor el objetivo de la mayor ganancia- se hará dentro o fuera de la legalidad. En los años que hubo escasez de trigo, y la ración de pan asignada por familia era insuficiente, nació y floreció un mercado paralelo, el "mercado negro". Cuando hubo abundancia de materia prima y cesó la escasez de pan, dejó de ser necesario el servicio de vigilancia sobre acaparamientos y ventas clandestinas.

A la vista de la Declaración XII/2 del Fuero del Trabajo (compromiso por parte del Estado de facilitar a todas las familias el acceso a la propiedad de una vivienda) y el déficit casi constante en esta última década (por no mencionar anteriores) de un millón de viviendas está sobradamente demostrado, después de los 35 años transcurridos desde la promulgación del Fuero del trabajo, que la iniciativa privada no ha podido ni podrá en bastantes años llevar a cabo el objetivo que se propuso el nuevo Estado en el Fuero del Trabajo. En su consecuencia, tiene plena validez, pensamos nosotros, la Declaración XI/4 del propio Fuero del Trabajo según el cual "En general, el Estado no será empre-

sario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación". Volvemos a insistir que el "quid" de la cuestión está en la interpretación de los conceptos. El "... cuando falte la iniciativa privada..." puede interpretarse "cuando falte de forma absoluta", en cuyo caso no hay lugar para que el Estado intervenga como empresario en el problema de la vivienda, pues evidentemente no falta la iniciativa privada, sino que sencillamente es insuficiente (otra forma de interpretar el verbo "faltar") como lo demuestra el déficit casi constante de un millon de viviendas. La otra condición disyuntiva de la citada Declaración XI/4 para que el Estado intervenga como empresario ("o lo exijan los intereses superiores de la Nación") también cabe ser interpretada de diversas formas. Nosotros por ejemplo consideramos que el solucionar el problema de la vivienda a un millón de familias españolas, cuando está científicamente demostrado que la iniciativa privada no lo hará (cubrirá las necesidades de unas familias pero dejará al descubierto otras que forzosamente se producirán) está realmente dentro de los "intereses superiores de la Nación".

Así pues, si el Estado quiere solucionar el problema de la vivienda en lugar de "romperse" más la cabeza ideando incentivos con el fin de animar a las inmobiliarias, tendrá que ir pensando en la idea de convertirse en empresario dentro de este sector,

con todas las cautelas y controles que sean necesarios para que una empresa pública realice el cometido para el que fue creado, naturalmente, y no se convierta en foco de corrupción alimentado con fondos desviados del contribuyente. Esto no significaría, por supuesto, eliminar o sustituir a la iniciativa privada, sino complementarla al haberse demostrado que era insuficiente para atender la enorme demanda o necesidad de viviendas.

Con esta medida (intervención del Estado como empresario) no se habría solucionado sin embargo el problema del suelo. Si se mantuviese en las mismas condiciones la situación actual, los propietarios de suelo urbano teóricamente hasta podrían incrementar su tasa de especulación si aumentase el número y capacidad de compradores de solares por parte de quienes quieren construir viviendas (las actuales inmobiliarias más la empresa o empresas públicas que el Estado crease).

A este respecto pueden darse tres diferentes soluciones al problema del suelo urbano.

1) Cuestión de interpretación del concepto "utilidad pública o interés social" que figura en el art. 32 del Fuero de los Españoles. Volvemos a reiterar lo dicho anteriormente. En nuestra opinión, sí existe esta condición en el problema de la vivienda como para justificar las expropiaciones necesarias ("... previa siempre la correspondiente indemnización" como advierte el citado

artículo). Para elaborar el precio de la indemnización, preferimos remitirnos a la obra citada de Gomez Moran ya que no está suficientemente claro si hay discordancia o no entre la Ley de Expropiación Forzosa de 16.12.54 y la Ley del Suelo de 12.5.56.

2) Cuestión de interpretación del concepto "función social de la propiedad privada" (1) (Principio X Movimiento Nacional) por el que se condiciona el derecho a la propiedad privada a su función social, junto con la Declaración XII/1 del Fuero del Trabajo y el art. 30, par. 2º del Fuero de los Españoles). Este concepto suficientemente claro en nuestras Leyes Fundamentales, unido al expuesto en el párrafo 3º del art. 30 del Fuero de los Españoles: 'La riqueza no podrá permanecer inactiva..', proporciona base jurídica suficiente para pensar en una formula distinta a la anterior de indemnización (pago de justo precio por expropiación necesaria para los intereses nacionales), ya que no puede ser equiparado el derecho de propiedad sobre un suelo urbano o rústico que está cumpliendo una determinada función social (servir de solar para una casa de viviendas, tiendas, etc. o un campo de labor) que el derecho de un propietario sobre un solar o terreno que mantiene inactivo o bandío, a fin de especular sobre su venta y obtener el máximo de beneficio cuando la demanda alcance su cota más elevada. El titular que ejerce el derecho de propiedad calculando los principios que la justifican o bien pierde tal derecho o se hace acreedor

(1) Sobre este punto dedicamos todo un capítulo por separado.

dor a la correspondiente penalización.

Con esta solución se establecería un sistema mixto. De un lado expropiación con indemnización a su justo precio compensatorio (no especulativo) de aquellos terrenos que, aún cumpliendo una función social, objetivamente sea de una mayor utilidad social al convertirlos en suelo urbano. (Ni que decir tiene que esta mayor utilidad social justificatoria de una expropiación ha de poder demostrarse y, por otra parte, si con la construcción de viviendas se obtuviese algún beneficio económico, el propietario del terreno expropiado deberá participar en el mismo). De otro lado, expropiación también con indemnización pero calculando su justo precio en razón a la función social de la propiedad a expropiar, es decir en razón al producto obtenido por la tal propiedad en los últimos años. Si un propietario ha mantenido inactivo, en forma de solar, un terreno urbano durante diez o quince años, difícilmente podrá justificar la función social que cumplía tal propiedad. Y no hay que olvidar que esta condición (función social) es lo que justifica a la propiedad privada ante el nuevo Estado, como representante y garante de los intereses de la comunidad nacional. Expuesto de otro modo esta segunda parte de la solución que nos ocupa si se quiere evitar la apariencia de expropiación sin indemnización: el propietario de un suelo urbano que hubiese permanecido diez o quince años inactivo, en forma de solar y fuese objeto de

expropiación por parte de las autoridades públicas, percibiría de un lado una indemnización a su precio compensatorio (no especulativo, repetimos) pero de otro lado recibiría la correspondiente notificación de Hacienda para ingresar en el Tesoro Público el importe total del impuesto progresivo acumulado a lo largo de los diez o quince años de mantener inactiva su propiedad, sustrayéndola de su función social en beneficio de toda la comunidad -incluido el propio propietario. De este modo, y dependiendo del número de años que se mantuviese la propiedad inactiva, hasta podría darse el caso que el importe a ingresar en Hacienda fuese superior al importe a percibir como indemnización por expropiación, pero siempre serían dos conceptos distintos y no se podría argumentar por el propietario que se había conculcado la legislación vigente sobre expropiación forzosa o el art. 32 del Fuero de los Españoles.

Como ya señalabamos en el capítulo correspondiente a cargas fiscales, actualmente se da la paradoja tributaria (desde el punto de vista de las Leyes Fundamentales no desde la legislación vigente) de que un terreno rural o urbano que cumpla una determinada función social tributa más (ya que se grava tambien el producto o rendimiento obtenido) que una propiedad que permanece inactiva, es decir que conculque taxativamente, y a la vez, varios artículos de las Leyes Fundamentales. Para remedir esta paradoja,

y hacer viable esta solución, será pues antes necesario que se dicte la correspondiente ley tributaria que grave de forma progresiva en razón al tiempo transcurrido toda riqueza -en este caso terreno urbano- que permanezca voluntariamente inactiva, incumpliendo la condición impuesta por las Leyes Fundamentales de cumplir una función social.

3) Una tercera solución, más sencilla y más drástica (pero no por ello menos justa) sería la nacionalización del suelo. Empleamos la palabra nacionalización y no socialización porque es una solución que está dentro de la línea ideológica planteada por José Antonio Primo de Rivera en el debate parlamentario sobre la Reforma Agraria. Viene a ser algo similar a la solución 2) antes indicada, pero más completa.

A nuestro juicio el suelo sobre el que se asienta una nación no puede ser objeto de propiedad privada. Actualmente no lo es el subsuelo ni las costas o los ríos (con sus correspondientes infracciones de las "playas privadas" de algunos hoteles y complejos turísticos, etc.) ni tampoco el espacio aéreo. Está dentro de la lógica que el suelo -asiente físico de una nación- no pueda ser objeto de parcelación y enajenación incluso a extranjeros. Por este sistema, podría darse el caso de que España fuese un día propiedad casi exclusiva de extranjeros.

La nacionalización sin embargo no excluye la indemnización. Ciertamente, No obstante hay casi un abismo entre cómo se concibe este punto por parte de nuestras autoridades públicas y por Jose Antonio. Para este último, es un problema de segundo orden dentro de su esquema de jerarquización de valores. Se indemnizará con un justo precio (precio de compensación) al propietario expropiado, pero -he ahí la diferencia- cuándo y cómo lo permitan las posibilidades nacionales. Es decir en su escala de valores, regido por la Justicia, primero está el valor de lo social derivado del derecho del hombre a una vida digna y en segundo lugar el valor económico derivado del derecho de propiedad. En consecuencia, el segundo habrá de estar supeditado al primero. Si se pueden satisfacer ambos derechos al mismo tiempo, mejor que mejor. Si existe incompatibilidad en cuanto al tiempo, el segundo (derecho de propiedad) se supeditará al primero. En el ordenamiento jurídico actual es cabalmente lo contrario. Es curioso que tanto tratadistas como legisladores coinciden con el planteamiento joseantoniano hasta llegar al punto de la indemnización. Entonces, al considerarlo insalvable, dan marcha atrás y buscan otro camino o solución. Recuérdese por ejemplo el párrafo que más arriba citábamos tomado de la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 12.5.56:

"Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública... la solución sin embargo no es viable en España... Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos..."

Aún a riesgo de pecar de reiterativos, queremos hacer resaltar que la tesis joseantoniana no es expropiar sin indemnización, sino subordinar la justa indemnización, en cuanto a la forma y fecha de efectuarla, a las necesidades sociales de la expropiación. Es decir el Estado no podrá en un momento determinado disponer de fondos suficientes para compensar a todos los propietarios todo el terreno expropiado necesario en un momento dado para nivelar el déficit o escasez de viviendas. Sin embargo ante tal obstáculo no debe forzosamente desistir de tal solución, máxime si la considera la solución ideal. Nadie le podrá tachar de socialista porque al no poder pagar todo al contado, pague una parte al contado y otra en forma aplazada.

Por otra parte y sin que podamos remitirnos a ninguna frase concreta de Jose Antonio, pero sí al espíritu reflejado en su doctrina, podemos añadir sin temor a equivocarnos que a la hora de fijar el justo precio de las indemnizaciones la "función social" de cada terreno expropiado jugaría un importante papel. Volvemos

al ejemplo anterior de que el propietario de un solar, que lo ha mantenido sin edificar durante años, a fin de hacer aumentar su plus-valía no podrá esperar gran cosa del precio compensatorio por expropiación. De otro lado, una acción global por parte del Estado, de declarar nacionalizado el suelo (es decir todo el suelo) no sólo el suelo urbano necesario para cubrir el déficit de viviendas), significaría un cambio desde el punto de vista jurídico (al pasar la titularidad a nombre del Estado) pero en buena parte de los casos, la situación no cambiaría. A partir de la fecha en que se promulgase tal ley (nacionalización del suelo) todo seguiría igual, sólo que cambiando los conceptos y el derecho de disposición. Esto es, para aquellos titulares de un terreno que estuviese cumpliendo una misión social, la situación no variaría más que si hasta entonces pagaba un "impuesto sobre solares" por el edificio que lo ocupa a título de propietario, ahora pagaría el mismo (o menor) pero a título de enfiteuta o arrendatario. En consecuencia la propiedad del producto, fruto o rendimiento que obtuviese de tal terreno (piénsese en una cosecha, si es terreno rústico) no sería del Estado sino de quien lo haya trabajado (aunque el tema de la propiedad del producto es algo que requiera un estudio por separado). Respecto a la situación que se podría plan-

tear en el futuro, en cuanto al derecho de disposición de un terreno urbano o rústico que se detentase ya a título de enfiteuta y no de propietario, sería evidentemente diferente al que rige en la actualidad pero no mucho más. Incluso en la actualidad existen diferentes normas legales (que no citamos y comentamos por no hacer demasiado larga la disgresión) que limitan el poder de disposición de un propietario sobre un terreno urbano o rústico.

De otro lado existen también normas que protegen o compensan al arrendatario respecto al derecho de disposición del propietario (arrendamientos rústicos y urbanos). Se puede establecer algo similar -o mejorado- respecto al contrato de enteusis, en el que se prevean todas las circunstancias, tanto iniciales -al procederse a la nacionalización- del suelo como posteriores. En efecto, no podrá ser el mismo tipo ni forma de indemnización respecto a la expropiación de un terreno rustico que represente la única propiedad de una familia que el solar (terreno urbano) vacío durante años de una inmobiliaria o particular, cuya propiedad representa la diez millonésima parte de su patrimonio. En el primer caso se habrá de tener en cuenta la función social que representa y si la indemnización a percibir por esa familia cubrirá sus necesidades presentes y futuras; si la indemnización que precisan es en

metálico o si preferirían una parte en metálico y un contrato de enfiteusis sobre otros terrenos; compensación de gastos de traslado; cantidad mínima a percibir en el primer pago o si será necesario pagarles todo sin aplazar cantidad alguna, etc. En el segundo caso de expropiación de un solar propiedad de una inmobiliaria el aplazamiento más o menos dilatado no supondrá ni con mucho grave quebranto para la empresa. Su pérdida tendrá carácter de "lucro cesante", pero nada más.

Esta sería a grandes rasgos la diferencia entre una "nacionalización" y una "socialización" del suelo. En una socialización, se expropiaría sin indemnización. En una nacionalización se expropiaría con indemnización, pero a diferencia del sistema actual, se consideraría como factor esencial de valoración la función social durante los últimos años de la propiedad expropiada y las circunstancias subjetivas del expropiado. En una socialización, al producirse la expropiación tiene lugar un cambio radical, ya que no es sólo la titularidad la que pasa al Estado, sino que éste se convierte en empresario. En una nacionalización se produciría de entrada un cambio de titularidad, pasando el Estado -como representante de la Nación- a ser el único propietario del suelo (urbano y rústico) y subsuelo y convirtiéndose los antiguos propietarios en enfiteutas o arrendatarios. El segundo paso -las expropiaciones o desalojamiento de los antiguos titulares- sólo tendría lugar en

aquellos casos en que lo exigiesen "las necesidades de la nación", con su correspondiente indemnización (en las condiciones ya descritas). Ciñéndonos al tema que nos ocupa -la vivienda- es evidente que para resolver el déficit de viviendas no sería necesario expropiar más que una mínima parte del suelo. El resto continuaría igual (nos referimos al terreno urbano, el problema agrícola lo tratamos en otro capítulo). El propietario -o propietarios de un inmueble- sabe que ya no es propietario o co-propietario del solar sobre el que se asienta su edificio sino enfiteuta. Mientras siga haciendo uso de su propiedad nada habrá cambiado, salvo la titularidad.

Cuando llegue el momento de querer hacer uso del solar, se planteará un caso ya previsto en la Ley de Arrendamientos Urbanos. Ya no será una venta, sino un traspaso. El Estado como propietario puede ejercer su derecho de tanteo o retracto, y viceversa, si es el Estado el que quiere disponer de esa propiedad porque así lo exigen intereses superiores tendrá que atenerse a unas normas -a establecer- y que vendrían a ser similares a las que regulan las relaciones entre arrendador y arrendatario (viviendas, locales comerciales, propiedades rústicas).

Podría argumentarse que para "tal viaje no hacen falta esas alforjas" ya que en realidad se puede llegar a esa situación mediante la aplicación de la legislación actual (Ley de

Expropiación; Ley del Suelo) y la promulgación de una nueva Ley fiscal que gravase la riqueza inactiva (tal como así parece exigirlo el art. 30 del Fuero de los Españoles). En realidad viene a ser así, por eso decíamos al comienzo de la exposición de esta solución que era similar a la anterior pero a nuestro juicio más completa. Parece lo mismo, pero con el cambio de titularidad (el Estado es el único propietario; los particulares son enfiteutas o arrendatarios) se da un giro copernicano al problema. Así por ejemplo el problema que se podría plantear de que el actual precio de venta de un solar viene a ser el mismo bajo el nuevo sistema, cambiando únicamente la denominación ("precio de traspaso" en lugar de "precio de venta") se solucionaría con cierta facilidad debido al "giro copernicano" del planteamiento. A la hora de querer traspasar (el antiguo "vender") un terreno no edificado, quien lo detente como arrendatario (el antiguo "propietario") deberá comunicarlo al Estado para que pueda ejercer su derecho de tanteo o retracto. Si el precio del traspaso es bajo (o ficticio) y el Estado (propietario) lo considera interesante para sus futuros planes urbanísticos, ejercerá el retracto. Si es muy elevado y no le interesa, percibirá a través de Hacienda una parte de ese importe en concepto de impuesto sobre transmisiones o plus-valía. Sólo esta diferencia podría justificar el cambio, ya que en la ac-

tualidad el Estado no puede intervenir en el libre comercio y si una persona (propietario) vende a otra (comprador) un bien determinado (un solar) a un precio determinado (precio ficticio a fin de eludir impuestos y diferencia por pago separado) el Estado sólo interviene mediante la percepción del impuesto sobre el valor de venta declarado (más bajo que el real) y mediante la ejecución del asiento en el Registro de la Propiedad. Aparte, está el hecho de que cuando existen necesidades sociales -como actualmente- que así lo aconsejen, será más sencillo, más rápido y más justo la denuncia del contrato de arrendamiento o enfiteusis por parte del Estado (arrendador) hacia los arrendatarios, con la correspondiente indemnización al estilo de lo previsto en las leyes de Arrendamientos Urbanos y Arrendamientos Rústicos que el proceso y valoración prevista en la Ley de Expropiación Forzosa. Más cerca está lo previsto en la Ley del Suelo, pero su inoperancia queda reflejada por el comentario harto elocuente de Gomez Moran que transcribimos:

"La Ley del Suelo ofrece, desde el 14 de mayo de 1956, un camino atractivamente simple, rápido y eficaz. En dos palabras, o se construye dentro del plazo fijo previamente establecido por la autoridad urbanística, o el solar entra en un proceso de enajenación forzosa con destino, precisamente, a ser inmediatamente edificado. No sabemos ningún caso en que esta enajenación haya sido llevada a la práctica. No entraremos en la explicación concreta de las razones ... pero debemos recordar que el procedimiento mostró grandes contradicciones con el sistema tradicionalmente admitido de propiedad privada, ante el cual terminó perdiendo su efectividad". (op. cit. p. 454)

Respecto a la solución del problema del suelo por el sistema de nacionalización podría achacársele el inconveniente de que al atribuirse el Estado la propiedad del mismo, lo que hace es declararlo un bien "extra commercium", con lo cual quedaría más empobrecida la nación. Es una verdad a medias. De una parte, aunque ésto fuera verdad, no por ello debería dejar de hacerse, si fuera necesario para remediar el problema de la vivienda, que es un bien superior. También está declarado "extra comercio" la riqueza contenida en el Museo del Prado, nuestras costas o nuestras iglesias y catedrales. No obstante hay que hacer notar que el precio de venta vendría a quedar convertido en precio de uso o de dominio, aunque de forma diferente y más equilibrada, por las razones antedichas. Es decir, el precio de indemnización que pagase el Estado a aquellos antiguos propietarios, cuya propiedad fuese necesario expropiar, volvería a las arcas del Tesoro público mediante el canon de enfiteusis a pagar por los propietarios de viviendas construidas sobre el terreno expropiado. El Estado en la mayoría de los casos (salvo que circunstancias subjetivas del propietario no lo permitiesen) haría el pago aplazado. Los nuevos enfitentas o arrendatarios efectuarían asimismo un pago anual o semestral.

En cuanto al otro inconveniente grave que apunta Gomez Morán respecto al sistema de socialización de sociedades de inver-

sión o compañías de seguros que han invertido el dinero de múltiples ahorradores o accionistas en la compra de solares, como valor seguro con posibilidad casi cierta de incrementar su inversión, creemos que no se daría al menos al 100% en el sistema de nacionalización. Bien es cierto que si una riqueza en suelo urbano es propiedad de una sociedad inversora y que los administradores de dicha sociedad han incurrido en el delito de acaparamiento con fines especulativos, sustrayendo dicha riqueza a su función social, lo más que pueden esperar es un eventual mejor trato fiscal si su capital esta compuesto del ahorro de gente modesta, pero nada más. De todos modos estimamos coincidente para el sistema de nacionalización parte del efecto que se produciría en dichas sociedades respecto al sistema de socialización apuntado por Gomez Moran. De producirse la socialización del suelo, las sociedades inversoras, compañías de seguros, etc. tendrían que contabilizar esas partidas como pérdida. En cambio, si se introdujese el sistema de nacionalización del suelo, la contabilidad de dichas empresas no sufriría alteración, ya que el Estado al expropiar (caso de hacerlo, puesto que no expropiaría más allá de lo necesario, conservando sobre el resto su titularidad de propietario) nunca pagaría menos de su justo precio (precio de adquisición, más las mejoras introducidas, si las ha habido, pero sin esperar

pago de plus-valías o lucro cesante). No obstante, también es cierto que las acciones de aquellas empresas cuyo patrimonio estuviese predominantemente representado en suelo (urbano o rústico) podrían experimentar una depreciación en su valor, no porque valiese menos que el precio sentado en sus libros sino porque sería ya a partir de entonces un bien con el cual no se podría especular, declarado "extra commercium" y por lo tanto sujeto a una serie de limitaciones en cuanto al uso que se podría dar. Las acciones de tales empresas bajarían porque sus expectativas de beneficios en la parte del patrimonio invertido en solares quedarían sensiblemente reducidas. No sería pues reducir su patrimonio sino que se produciría un "lucro cesante". Opinamos no obstante que esta situación no es suficiente como para renunciar a solucionar el problema de la vivienda en España. Una empresa debe producir riqueza y no ser un mero instrumento de especulación o acaparamiento de bienes, a fin de hacer más ricos a una minoría de españoles (sus accionistas) a costa de hacer más pobres a una mayoría de españoles.

Finalmente, y sobre el tema del problema del suelo, podría incluso apuntarse una cuarta solución que vendría a ser en realidad una modificación de la solución segunda arriba expuesta y una fase intermedia hacia la nacionalización del suelo. Podría consis-

tir en un fuerte gravamen de carácter progresivo en razón al tiempo que se mantenga inactiva una riqueza urbana (o rústica declarada suelo urbano). De este modo, el fuerte instrumento de especulación que es el tiempo se volvería contra el especulador. Actualmente basta con esperar para ver aumentar el valor de un terreno. Cada vez mayor valor cuanto más tiempo se pueda esperar. Mediante un fuerte gravamen sobre riqueza inactiva (aplicable no sólo al suelo urbano sino también al rústico o a viviendas o locales deshabitados), todo propietario se enfrentaría ante la disyuntiva de o bien poner en activo tal riqueza (un terreno urbano, construir; un terreno rústico, cultivarlo; una vivienda, alquilarla) o en desprenderse de ella si no pudiera ocuparse él mismo de explotarla, ya que a partir de cierto tiempo de tenerla inactiva se le convertiría en un hierro candente en sus manos.

Se puede pensar que este sistema podría traer una especulación de signo contrario. Habría compradores potenciales que se ab tendrían de comprar esperando una baja de precios, incluso por debajo del precio de coste, por parte del propietario, ya que éste llegaría un momento en que preferiría vender a mitad de precio o incluso regalar su propiedad si de un lado no tuviese capacidad económica o empresarial para sacarle un rendimiento compensador

y de otro el gravamen progresivo sobre riqueza inactiva fuese de tal cuantía que llegase a superar las expectativas del precio de venta.

Aún cuando los propietarios de suelo urbano o rústico son forzosamente una exigua minoría en España, pero pensando siempre en los legítimos intereses de familias modestas (que también se puede dar el caso), se podría arbitrar una posible solución a esta deliberada contracción de la demanda a fin de lucrarse de una situación forzada de algunos propietarios. Mediante una tasación oficial que los propietarios solicitasen voluntariamente del Estado sobre su riqueza inactiva, ésta tendría reconocido un precio mínimo de compra que el Estado siempre estaría dispuesto a pagar caso de que el propietario quisiera desprenderse de su propiedad (al no haber encontrado mejor comprador y ante la posibilidad de que en vista del gravamen progresivo, el seguir manteniendo inactiva tal riqueza le empezase a producir pérdida).

Ni que decir tiene que de forma paralela al gravamen sobre riqueza inactiva habría que arbitrar el adecuado sistema fiscal para que el impuesto sobre el producto tampoco dejase resquicios para la picaresca. Recordemos que en la época de la escasez y racionamiento de materias primas florecieron una serie de indus-

trias ficticias o pseudo-industrias a fin de participar en el reparto del exigue cupo oficial de tales materias. Así pues, para obtener una ración de aceite muy superior a la normal, lo mejor era montar -del modo más exiguo posible- una fabrica de churros (!) y para obtener licencias de importación del cupo de chapa lo más aconsejable era montar una pseudo-industria (un taller-cito). Del mismo modo, no sería extraño que para evitar el gravamen sobre riqueza inactiva, en el caso de suelo urbano se construyese un barracón declarado como vivienda para justificar la "función social" de tal propiedad -y esperar así con tranquilidad un precio especulativo a la usanza actual- o en el caso de suelo rustico, se plantasen cuatro tomateras, en espera de mejores tiempos.

Así pues, paralelamente al gravamen sobre riqueza inactiva deberá existir el adecuado impuesto sobre el rendimiento de tal riqueza (naturalmente sobre el rendimiento potenciál de la riqueza, no sobre el rendimiento real. Esto es, si un solar tiene capacidad para 400 viviendas, el impuesto será sobre tal número potencial, no sobre la barraca (o el chalet!) construído en él. En el capítulo dedicado a Agricultura ya veremos el mismo caso. Un propietario no puede tener (impunemente) inactiva una riqueza cuya

adecuada explotación es necesaria para el bienestar de la comunidad nacional, y por la misma lógica, no puede dedicarla a una explotación mínima para intentar justificar una ficticia función social de su propiedad. Si llegase a considerar abusiva la tasación oficial del rendimiento de su propiedad, tendría siempre una fácil solución: venderla al Estado al precio tasado por él mismo.

Lo antedicho serviría a nuestro juicio de medida eficaz contra la especulación del suelo que se realiza a través del acaparamiento -directo o encubierto- de este bien escaso. De todos modos, precisamente por su un bien escaso y muy necesario no se habría eliminado del todo el problema de su elevado coste que repercute sobre la edificación. Esto podría ser evitado mediante la adopción de un doble sistema con respecto a la venta de terrenos. De un lado un impuesto progresivo sobre plus-valía de forma que a partir de un cierto porcentaje de beneficio sobre el precio de coste o tasación oficial, la ganancia del vendedor fuese nula, ya que pasaría a Hacienda en forma de Tributo (el Estado podría hacer revertir directamente sobre los compradores finales, es decir las familias que compran su vivienda, no sobre la inmobiliaria, en forma de primas o exenciones fiscales lo percibido del vendedor en concepto de plus-valías por la venta del solar. De

otro lado, y para evitar evasiones fiscales, se debería promulgar una ley por la cual se atribuyese al Estado el derecho de tanteo y retracto sobre cualquier venta de suelo urbano o rústico. De este modo, si entre comprador y vendedor se conviniera un precio demasiado bajo (ficticio) a fin de reducir la cantidad a ingresar por el impuesto sobre plus-valía, el Estado podría convertirse en propietario de tal terreno mediante su adquisición al precio ficticio (más bajo del real).

No obstante todo lo que antecede sobre el problema del suelo y sus posibles soluciones, debemos darnos cuenta que del mismo modo que prácticamente nada se adelantaría con el incremento de construcción de viviendas sin haber solucionado antes el precio de este importante factor (suelo), pues de otro modo y de cara a los actuales propietarios de suelo urbano lo que se haría sería (dentro del sistema de libre mercado que rige actualmente) aumentar la demanda -y consiguientemente el precio- de un bien escaso, tampoco se habría resuelto el problema de la vivienda con solucionar únicamente un solo factor del mismo (precio del suelo) aunque sea muy importante e imprescindible. En efecto, tal como apunta Gomez Moran en su obra ya citada, podría darse la paradoja que aunque el suelo fuera gratuito, el precio de venta de las vi-

viendas no sufriese la menor viariación. Esta paradoja es fácil de explicar no en un sistema que se rija por principios de justicia pero perfectamente lógico en un sistema de libre oferta. En el sector de la vivienda, los promotores -igual que todo empresario- aspira a obtener el máximo beneficio. Si la demanda sigue siendo la misma y el potencial económico de los compradores sigue siendo el mismo, la inmobiliaria no verá razón alguna para reducir los precios aunque para ella se haya reducido el coste a la mitad. Es un axioma que la empresa capitalista está creada para obtener beneficios cuanto más elevados mejor, y no para ejercer ninguna función social (o ejerce el 'altruismo', como despectivamente suele decir el empresario medio español). En consecuencia si únicamente se solucionase el problema del suelo, lo habríamos solucionado en favor del promotor (inmobiliaria) pero no del destinatario: la familia media española. Los beneficios del propietario del solar, pasarían directamente a las inmobiliarias. Mientras haya escasez, se mantendrá un régimen de oligopolio en materia de vivienda. Por consiguiente, una vez solucionado el problema del suelo que encarece de forma tan disparatada y artificial la construcción de viviendas, y que podría representar un abaratamiento teórico de su actual precio de venta en un 25% o más, es necesario actuar consecuentemente para evitar

que tal porcentaje de reducción del coste de construcción pase a disposición de las inmobiliarias (promotoras) las cuales a la vista de la curva de demanda lo tendrían en cuenta o no en el precio de venta. Para ello será preciso actuar contra el mal raíz: la escasez. Mientras persista la escasez, intentar solucionar el problema de la vivienda, será como recoger agua con una cesta. Por muchas disposiciones legales que se dicten afloraría la especulación y el acaparamiento. Quienes hayan vivido la España de los años cuarenta recordaran el "estraperlo" formado en torno a artículos alimenticios de primera necesidad: pan, aceite, patatas, etc. a pesar de toda la serie de normas y sanciones que cuidaban de su correcto y justo racionamiento entre la población.

Consiguientemente, junto con la solución al problema del suelo urbano, será necesaria la intervención de los poderes públicos como empresarios para llegar a cubrir el enorme déficit de viviendas, visto y suficientemente demostrado que la iniciativa privada, la empresa privada española, no ha sido capaz de hacerlo en estos 37 años pese a todas las ayudas, incentivos, bonificaciones, etc. recibidas del Estado. Puede ser que la iniciativa privada sí sea capaz, pero sencillamente no le interesa, y esto por una razón muy simple: la empresa privada no tiene por objetivo

solucionar un problema social (proporcionar vivienda a los españoles) sino, como ya hemos dicho, obtener el máximo de beneficios. El negocio inmobiliario es lucrativo (altamente lucrativo diríamos más bien). Y lo es porque hay escasez, lo cual quiere decir que el consumidor carece de libertad de elección, ya que por el contrario se ve forzado a la compra determinada en razón a una serie de circunstancias. Cuanto menor sea el precio que pueda pagar, menor será para él la posibilidad de elección. Sólo para las clases económicamente fuertes existe una verdadera libertad de mercado, puesto que al no haber escasez de pisos de lujo o super-lujo, el comprador se puede permitir "el lujo" (valga la redundancia) de poder elegir. Las inmobiliarias saben por consiguiente que su porcentaje de beneficios está en razón directa a la desproporción en que se pueda mantener la oferta en relación a la demanda. Conclusión, no les interesa nivelar esa desproporción o más claro todavía, no les interesa que se cubra el déficit de viviendas. Por lo tanto, y reiterando lo dicho, a través de la iniciativa privada, esto es, dejando la construcción de la vivienda al juego de la libre oferta y demanda, nunca se solucionará el problema de la vivienda. Ni la vivienda, ni ningún otro bien escaso y necesario, ya que siempre surgirá una minoría -atraída por los pingües y seguros beneficios- que apro-

venchándose de las necesidades de una mayoría, acapare el bien escaso en cuestión, o lo congele y lo racione adecuadamente en su línea de distribución, de modo que llegue siempre escasamente a los consumidores, transformando así el libre mercado en un oligopolio de la oferta.

Cuando esta situación de escasez natural o artificialmente creada por quienes controlan la oferta, se da en productos alimenticios, las autoridades lo remedian con importaciones "de choque", rompiendo así la situación de oligopolio de la oferta y cubriendo el déficit existente. Haciendo desaparecer la escasez en suma. De modo similar tendrá que actuar el Estado en el problema de la vivienda. Decimos similar y no igual, pues no se trata de importar casas prefabricadas (1).

Resumiendo para no alargar más lo que está suficientemente claro. Desde la perspectiva del espíritu y la letra de nuestras Leyes Fundamentales, paralelamente a la adopción de las medidas necesarias para la solución del problema del suelo, según lo expuesto ya de forma exhaustiva, el Estado debe intervenir como empresario complementando (no eliminando) a la iniciativa pri-

(1) (Gomez Moran empleaba este simil de las importaciones "de choque" respecto al problema de los solares pero, naturalmente, sin trazar el adecuado paralelismo).

vada, visto que el empresario particular ni ha resuelto el problema en todos los últimos años y -lo que es mas decisivo- no está dispuesto a solucionarlo por ir "contra natura", es decir contra sus propios intereses. La creacion de una o varias empresas públicas para la construcción de viviendas se justifica por la necesidad de llegar a un ritmo de construcción anual que cubra el déficit de viviendas en un plazo prudencial.

Para los amantes de los principios economicos de la libre empresa, libre oferta y demanda, transparencia de mercado, etc. y que consideran superados o supérfluos los principios de las Leyes Fundamentales, también tiene su justificación la intervención del Estado como empresario: el establecimiento de un equilibrio ahora inexistente; hacer desaparecer el régimen de oligopolio de la oferta; proporcionar a los consumidores una libertad de elección, de la que hoy carecen, esto es, hacer que la oferta y la demanda puedan ejercer su respectiva libertad dentro de un mercado verdaderamente libre, ya que hoy esta última no puede ejercerla condicionada por la necesidad imperiosa de vivienda y por la escasez existente, convenientemente regulada por la oferta.

Sin que las soluciones sean sencillas de aplicar, creemos haber demostrado que las hay. Resuelto el problema del precio del

suelo -mediante la aplicación de las medidas antes expuestas-
t cubierto el déficit de viviendas -mediante su construcción por
parte de empresas públicas y privadas- el tercer punto importan-
te, la financiación de la compra al adquirente, discurrirá por
sus cauces normales. Se dirá que actualmente ya está debidamen-
te regulado el problema de la financiación. Efectivamente lo es-
tá en cuanto a su sistema, y sinceramente lo consideramos de las
medidas más definitivas adoptadas por los poderes públicos para
facilitar el acceso a la propiedad de quienes no cuentan con re-
cursos (ver OO.MM de Vivienda y Hacienda del 24.3.72). No obs-
tante, en la situación actual, sin haber solucionado antes el
déficit de viviendas, lo que también es realidad es que esta dis-
posición legal favorece indirectamente -y quizás en mayor medida-
a los promotores (inmobiliarias) ya que ven ampliado así conside-
rablemente el número de potenciales compradores. Queda ahora al
libre albedrío de las inmobiliarias si amplían su ritmo de cons-
trucción o si elevan sencillamente los precios, manteniendo el
mismo ritmo (en la seguridad absoluta de que igual se terminarán
vendiendo los pisos y ahora más rápidamente con estas facilidades
crediticias al comprador) o si combinarán ambos sistemas: incre-
mentar algo más el ritmo de producción y elevar algo más el pre-

cio de cada vivienda.

Por el contrario, cuando la oferta y la demanda de viviendas esté nivelada y no exista por tanto déficit, la financiación de compra al adquirente será por su precio real y no como ahora ocurre, que se financia un precio artificial en razón a la posición dominante de oligopolio de las inmobiliarias, debido a la escasez de viviendas.

Nos permitimos añadir a título de postdata que con la solución del problema de la vivienda (cubrir el déficit existente y construir anualmente a igual o mayor ritmo que el de crecimiento demográfico) no queda agotado el tema.

De un lado falta una adecuada legislación en defensa del consumidor. Bien es cierto que cuando el comprador tenga libertad de elección empezará a ser más exigente con la calidad y las inmobiliarias -en un noble afán de competencia- extenderán una garantía de la vivienda que vendan, incluso antes quizás de que se lo obliguen por ley. De todos modos, bueno sería que el Ministerio de la Vivienda siguiese con su política de ir imponiendo "condiciones técnicas mínimas" que debe reunir cada una de las partes que componen el todo (vivienda) y ampliase su campo al de la inspección y sanción de las contravenciones, convirtiéndose en

órgano receptor de reclamaciones de los compradores, representándoles incluso ante los Tribunales llegado el caso, del mismo modo que -en el orden penal- el ministerio público actúa de oficio en defensa del bien público.

De otro lado subraya^s que la intervención del Estado como empresario para nivelar la oferta con la demanda no supondría en modo alguno la eliminación de la empresa privada. En primer lugar el Estado por fuerza habría de comenzar por construir viviendas para las familias de más bajo nivel de ingresos y no viviendas de super-lujo (cuya parte de mercado está suficientemente abastecida). En segundo lugar, el hecho de que la vivienda deje de ser un bien escaso no quiere decir que estén agotadas todas las posibilidades para la iniciativa privada. Es precisamente donde comenzaría el verdadero trabajo para un empresario, entendido en su faceta de "emprendedor", pues ser vendedor de un bien escaso y necesario no tiene ningún mérito y le es más propio el apelativo de especulador. Hay multitud de productos que afortunadamente ya no son escasos en España y sin embargo existen florecientes negocios en torno a ellos, tanto referente a fabricantes como distribuidores, etc. como es por ejemplo, la alimentación, el vestido, los muebles, los electrodomésticos o el mismo

automóvil. Son bienes necesarios, pero no escasos. A partir del momento en que dejaron de ser escasos comenzó el poder o libertad de selección por parte del comprador. Lo mismo puede ocurrir con la vivienda. A partir del momento en que deje de ser un bien escaso, el empresario-emprendedor desplazará al empresario-especulador y luchará por ser cada vez más competitivo, captando para sí los clientes de los demás.

Para un empresario con inventiva creadora, las empresas públicas no será un competidor. El empresario público (tal como estamos habituados actualmente, aunque deseemos que cambie en el futuro) se limitará a cumplir, a no transgredir ninguna norma. Bastante será. Los mínimos de construcción (calidad y seguridad en todas sus múltiples facetas) quedarán así asegurados. Para ir por encima del mínimo, aunque el precio sea superior, y a condición de que no sea exageradamente superior, los más aptos serán indefectiblemente los empresarios privados ("rebus sic stantibus" respecto a la mentalidad empresarial actual) quienes siempre tendrán mayor agilidad y mayor margen de autonomía para introducir innovaciones y mejoras a la vista de la experiencia, en tanto que el empresario público tendrá que evacuar consultas, esperar y atenerse más estrictamente a las normas o módulos marcados. Pero

sobre todo y principalmente, las empresas privadas de la construcción no deberían temer la competencia de las empresas públicas puesto que, como ya señalábamos antes, estas últimas siempre tendrían por obligación construir en primer lugar viviendas para los más necesitados, es decir aquel tipo de vivienda por cuya construcción las inmobiliarias comienzan ya a desinteresarse (véase el ejemplo de la acción concertada como medida indirecta del Estado para forzar a la iniciativa privada).

Piénsese que si el mercado de la vivienda se agilizase y al cesar la escasez cesase también la especulación, los precios serían ya "justi-precios", es decir precios que cubriesen costes reales (y no artificiales como ahora) más un beneficio normal empresarial (que debe ser naturalmente superior al que se obtiene por interés bancario, pero no como ocurre ahora, que es equivalente al obtenido en operaciones altamente delictivas: contrabando de armas, drogas o de moneda, en vista del grave riesgo que corre quien lo realiza). Gran número de familias hoy ya con vivienda y dispuestas a pasar en ella todo el resto de su vida, pensarían en cambiar de vivienda, en mejorar su situación. No es necesario una imaginación de fantasía para pensar que sin llegar a la movilidad del mercado del automóvil, el mercado de la vi-

vienda podría aproximársele bastante. Al convertirse en un bien de consumo asequible (de mayor precio que un automovil, por supuesto, pero tan asequible como el propio automovil, en el sentido de que los plazos de amortización de los créditos se diferenciasen en el mayor número de meses en que se tardaría en amortizar, pero no en la cuantía de la amortización mensual, proporcional a los ingresos familiares, multitud de familias preferirían dar prioridad a este bien de consumo (la vivienda) restringiendo o suprimiendo los demás. Son muchas las familias que piensan en una vivienda espaciosa, bien situada, con zonas ajardinadas, piscinas, campos deportivos, etc. donde sus hijos puedan disfrutar a diario y se crien sin estrecheces psíquicas.

En realidad ya empiezan a existir estas posibilidades para las clases de bajos ingresos pero, de momento, demasiado alejados de su lugar de trabajo, lo que obliga a un alto gasto diario de tiempo y transporte.

Dada la cantidad de años que los españoles hemos vivido esta situación de escasez de viviendas, si la situación pudiese cambiar efectivamente, muy bien podría ocurrir igual que lo ya sucedido con el automovil y el propio teléfono -bienes necesarios pero no imprescindibles- que los españoles se han apresurado a

adquirir en cuanto se ha podido desde el punto de vista de mercado. y que ha alcanzado cifras verdaderamente asombrosas (en comparación con el nivel de poder adquisitivo centro-europeo). Sin embargo se puede explicar y justificar este afán -un poco desmedido- de compra por la serie de años en que se estuvo deseando tener instalado teléfono o tener coche, y sin embargo era prácticamente imposible (el teléfono, no tanto por el precio, sino por los años que se tardaba en lograrlo).

Finalmente, también es fácil imaginar que se agilizaría el mercado de viviendas de "segunda mano" y de igual modo que hoy cualquier trabajador puede adquirir un vehículo, el cual por muy regular que sea cumplirá el servicio mínimo deseado, podría suceder quella vivienda de "segunda mano", es decir aquella que reuniendo unas condiciones mínimas de salubridad pudiera servir como vivienda de tránsito para aquellas familias emigrantes de zonas rurales, en espera de mejorar su situación económica. Esta movilidad en el sector vivienda traería también consigo la renovación de viejas construcciones, sin necesidad de esperar a que sean declaradas en peligro de ruina. Se podrían introducir modificaciones en la actual legislación ya que el desalojar no revestiría los caracteres de dramatismo y catástrofe social que hoy implica sino que quedaría reducido a las molestias normales de una

mudanza forzosa (que por supuesto siempre habría que compensar). Los ayuntamientos de las grandes ciudades se podrían anticipar con el trazado de una nueva ordenación urbanística teniendo en cuenta que el éxodo hacia nuevas construcciones (modernas y asequibles) sería masivo y voluntario. La inclusión de grandes espacios verdes en zonas centricas de la ciudad habría dejado de ser un problema insoluble, en tanto que hoy es necesario elegir el mal menor declarando "zona verde" los grandes solares donde están ubicados colegios, asilos, comunidades religiosas, etc. sin atreverse con los inmuebles de viviendas por los problemas de todo tipo que entraña la situación de grave escasez de viviendas.

En resumen, la empresa privada no tiene porqué temer la intervención del Estado como empresario en el sector de la construcción. Se acabará la escasez de vivienda, pero en ningún modo puede afirmarse que con la terminación de la escasez de un bien necesario, hayan finalizado sus posibilidades de comercialización (recordemos cualquier bien de consumo que en otros tiempos fuese escaso y hoy haya dejado de serlo: desde el pan hasta el automóvil. Piensese en la serie de empresas privadas dedicadas a la producción y comercialización de estos bienes). De la fase de escasez, una vez nivelada la oferta y la demanda de viviendas, se pasará a la fase de la vivienda como "bien de consumo": En lugar

de una vivienda para toda la vida, se logrará una vivienda para cada fase de la vida (no sólo respecto a la cuantía de los ingresos sino a la propia composición de la familia: edades y número de hijos; situación laboral del cabeza de familia (en activo o jubilado), etc.).

BIBLIOGRAFIA

- CUADRA ECHAIDE Y PEREZ MANRIQUE: Demanda y acceso a la propiedad de viviendas. Madrid, Fondo para la Investigación Económica y Social de C.E.C.A., 196
- RULL SABATER, A. : Estructuras básicas de viviendas y hogares en España. Madrid, Ministerio Vivienda, 1966
- FOESSA: Informe sociológico sobre la situación social de España 1970. Madrid, Euramérica, 1970
- GOMEZ MORAN, M.: Sociedad sin vivienda. Madrid, Euramérica, 1972
- SALA, M.: Problemática financiera de la construcción de viviendas en España. "Banca Catalana" -Publicación de Información Económica. Junio 1973. Barcelona
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA: Texto refundido de las viviendas de protección oficial. Madrid, Sec.Gral. Técnica Mº Vivienda, 1973
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: España -Anuario Estadístico 1973. Madrid, I.N.E., 1974

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Aunque resulte algo paradójico, éste es el capítulo más importante en la tarea que nos hemos impuesto de analizar comparativamente la dimensión social de la legislación española en vigor, confrontando las declaraciones de nuestras Leyes Fundamentales o normas constitucionales con las normas que efectivamente rigen la vida jurídica del país, o más concretamente aún, aquellas disposiciones legales que son tenidas en cuenta por nuestros tribunales de justicia. Sin embargo, y en ello radica la paradoja, habrá de ser forzosamente el capítulo más escueto de cuantos componen esta tesis. Y ello por dos razones principales: De un lado, debido a que el tema ya ha sido tratado monográficamente por dos destacadas personalidades del campo del Derecho. Nos referimos, por orden cronológico de sus respectivas obras, al Profesor Pascual Marín Perez (Efectividad de la función social de la propiedad - Madrid, Edic. del Movimiento, 1962) y al Profesor Antonio Hernández Gil (La función social de la posesión - Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1967). De otro lado, en razón a que el tema, de forma casi obligada, ha debido ser tratado ya en capítulos anteriores: Agricultura, Vivienda, Empresa, Reparto de cargas fiscales. No podía haber sido de otro modo, ya que -como decimos anteriormente- la función social de la propiedad es punto clave para el estudio de la dimensión social de

nuestras leyes fundamentales y demás normas legales. Por otra parte, el tema de la propiedad, en general, es de obligado estudio para considerar cualquier ordenamiento jurídico, ya que de este punto derivan cuestiones fundamentales para la vida social de un país.

De todos modos, y dada precisamente su importancia, hemos querido destacar el tema en capítulo por separado, si bien evitando toda posible reiteración, lo cual implica una forzosa brevedad en la exposición de este punto. Nos vamos a centrar en unas someras consideraciones que enlacen con la línea que hemos venido siguiendo en anteriores capítulos, remitiéndonos a las obras de los tratadistas anteriormente citados para quien quisiera profundizar en el tema.

Fuero del Trabajo (1938).- Declaración XII/1:

"El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado."

Fuero de los Españoles (1945).- Art. 30:

"La propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado.

Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común.

La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida in-

debidamente ni aplicada a fines ilícitos".

Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958)..- Declaración X

"Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado".

Es de resaltar la forma tan reiterativa con que figura el tema en nuestras leyes fundamentales. El nuevo Estado no sólo reconoce la propiedad privada sino que se compromete a ampararla y fomentarla, pero inmediatamente a continuación, se deja bien sentado que todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés o necesidades de la Nación.

No obstante, quisieramos resaltar algunas matizaciones diferenciadoras entre la exposición que hace cada una de las Leyes arriba indicadas:

El Fuero del Trabajo, aparte de señalar que "todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación", añade "cuyo intérprete es el Estado", afirmación que no vuelve a aparecer ni en el Fuero de los Españoles ni en la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

El Fuero de los Españoles utiliza la misma expresión de "todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las nece-

sidades de la Nación", pero añade "y al bien común". Luego, en párrafo aparte añade algo que, a nuestro juicio es de suma importancia: "La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos". Nótese que habla de la "riqueza" latu sensu sin entrar en la categoría jurídica de propiedad o de posesión y por otra parte, deja bien sentado que independientemente de estar subordinada a las necesidades de la Nación, no puede ser utilizada negativamente ni permanecer inactiva, lo cual impone una serie de obligaciones al titular de cualquier clase de bienes materiales que de ser tenido en cuenta su incumplimiento, mediante la inserción en el Código Penal, casi cabría hablar de una revolución, en el sentido joseantoniano de la palabra: cambio jurídico, económico y social. Más adelante volveremos sobre este interesante aspecto del citado art. 30.

En el texto de la Declaración X de la Ley de Principios del Movimiento Nacional es donde figura por primera vez el término "función social" condicionando el derecho de propiedad, pero ya no es tan taxativo en este punto como el Fuero de los Españoles declarando la existencia de un delito de omisión para los titulares de la riqueza, caso de que ésta permanezca inactiva. De todos modos, también es cierto que la inactividad o destrucción de la riqueza puede entrar perfectamente dentro del concepto de

"incumplimiento de la función social". No obstante, mientras no se defina legalmente cual es en cada caso la "función social" a la que ha de subordinarse el derecho de propiedad, será difícil penalizar el incumplimiento de esta obligación. Quizás por ello el Fuero del Trabajo dejaba bien sentado que el Estado era el intérprete del "interés supremo de la Nación", lo cual, sin la debida matización (v. gr. a través de sus órganos de Justicia; previo informe de sus órganos consultivos: Consejo Nacional del Movimiento; Consejo de Economía Nacional, etc.) resulta una expresión de marcado acento totalitario.

Legislación vigente. Sorprendentemente en materia de propiedad sigue vigente el Código Civil de 1889, cuyo art. 348 dice:

"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes."

El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla". *(Handwritten signature)*

En cuanto a las limitaciones impuestas por las Leyes, aparte de las referidas en las Leyes Fundamentales, sin poder coactivo alguno, las encontramos principalmente en los ^{art.} números 556 y 562 del Código Penal, cuyo texto transcribimos y a continuación comentamos:

556. "El incendiario de bienes propios será castigado con la pena de presidio menor si tuviere propósito de defraudar o perjudicar a tercero, hubiere causado defraudación o perjuicio o existiere peligro de propagación e edificio, arbolado o plan-

tío ajeno".

562."El que intencionadamente y por cualquier medio destruyere, inutilizare o dañare una cosa propia de utilidad social o de cualquier otro modo la sustrajese al cumplimiento de los deberes legales impuestos en servicio de la economía nacional será castigado con las penas de arresto mayor y multa del tanto al triplo del valor de la cosa o del daño producidos, sin que la multa pueda bajar de 5.000 pesetas".

El citado art. 556 confirma la doctrina tradicional interpretativa del mencionado art. 348 del Código Civil, en el sentido de que la verdadera limitación al derecho de propiedad de un individuo viene impuesta por ese mismo derecho de propiedad de un tercero. Es decir, el derecho de propiedad tal como lo define el Código Civil es absoluto, con dos únicas excepciones: a) que haya una Ley o Leyes que expresamente lo limiten y b) que no lesionen el derecho de un tercero.

Caso distinto ocurre con el art. 562. En él ya se habla de que es delictivo destruir, inutilizar o dañar intencionadamente una cosa de utilidad social, aunque sea propia. Y llega aún más lejos, al penalizar asimismo a quien "la sustrajere al cumplimiento de los deberes legales impuestos en servicio de la economía nacional".

No obstante, a pesar de la importancia del referido art. 562 del Código Penal para que pueda ser aplicable se necesitan dos requisitos imprescindibles con relación a un bien determina-

do: a) que sea expresamente declarado de utilidad social y b) que se impongan expresamente unos deberes legales concretos en servicio de la economía nacional. Es evidente que si no existen tales Leyes, el precitado art. 562 es inaplicable.

Para mejor resumir este extremo que aquí nos ocupa concierne a la laguna jurídica que supone la no existencia de esas leyes limitativas o condicionadoras del derecho de propiedad que oportunamente preve el propio art. 348 del Código Civil, y que podrían servir de lógico cauce para plasmar en realidad jurídica los postulados de las Leyes Fundamentales, preferimos transcribir la denuncia que a este respecto formulaba ya en 1962 el Prof. Marín Perez:

"Todo el mundo dice que la propiedad esta condicionada a su función social, pero es lo cierto que, así como el Derecho proporciona los medios adecuados para reivindicar la cosa en donde quiere que se encuentre a través del ejercicio de las acciones de defensa del derecho de propiedad, no existen medios recíprocos de ninguna clase -salvo los impuestos por el Estado, de los que luego hablaremos-, de defensa que garantice a la Sociedad, del cumplimiento de esa función social. Y este es un problema no resuelto todavía por el Derecho Positivo salvo en cuanto respecta a la llamada expropiación forzosa y a otros limitados aspectos enmarcados en el llamado Derecho público, y ello muy debilmente, en parangón con la meticulosidad con que están reguladas las facultades del propietario, con lo que se contraviene el esencial principio de igualdad y reciprocidad en las relaciones jurídicas. Si esas facultades del propietario estan rigurosamente delimitadas, los derechos y facultades de la

Sociedad no lo estan y, por tanto, no hay equivalencia de prestaciones ni tampoco existe el elemento de igualdad ante la Ley... (1).

Es necesario añadir que, tal como señala el Prof. Marín Pérez, al exigirse al propietario el cumplimiento de una función social, como contrapartida al ejercicio de sus derechos, en absoluto se está conculcando el principio declarado en el art. 32 del Fuero de los Españoles, según el cual "En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes. Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes". Aparte de hacer hincapié en que este principio ha sido perfectamente traducido a la realidad jurídica y todo propietario se ve perfectamente garantizado de un lado con la no existencia de ningún artículo en el Código Penal que imponga la confiscación de bienes y de otro lado con la Ley de Expropiación forzosa de 16-12-54 y Reglamento de 26.4.57, queremos dejar bien en claro que de lo que se trata es de establecer unas garantías jurídicas para que la Sociedad pueda reivindicar sus derechos o, si se prefiere, para poder exigir de todo propietario el cumplimiento de sus obligaciones como tal propietario. De un lado, estaría la responsabilidad penal, que quedaría cu-

(1) op. citada, pag. 13 y 14.

bierta mediante la aplicabilidad del ya mencionado art. 562 (es decir, si se promulgasen las leyes civiles necesarias que lo hiciesen aplicable, vid. supra) y de otro lado estaría la responsabilidad civil, mediante la implantación de las adecuadas medidas fiscales, tal como ya expusimos en anteriores capítulos de esta tesis, tendentes a gravar la propiedad en sentido inversamente proporcional a su función social, hasta el punto de que -independientemente de la responsabilidad penal- se hiciese económicamente insoportable para todo propietario el mantener inactiva la riqueza (entendiendo por tal, todo bien material del que se pueda desprender una función social).

Estas medidas en absoluto serían atentatorias contra la propiedad privada, pues suponemos que nadie podrá pretender que el reconocimiento y amparo por parte del Estado (art. 30 F. de los E.) pueda llegar a suponer una total exención tributaria y la no aplicación de penas en caso de incumplimiento de las obligaciones que impone la condición de propietario.

Para concluir este importante capítulo, que por las razones antedichas ha de ser forzosamente breve, queremos indicar que lo expuesto más arriba supondría un paso decisivo hacia la efectividad del postulado que se propugna en el art. 31 del Fuero de los Españoles: "El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana..." Es decir, el garantizar jurídicamente

el cumplimiento de la función social que imponen las Leyes Fundamentales a los detentadores o titulares de riqueza, lejos de suponer una supresión de la propiedad privada, representaría una multiplicación de la propiedad individual y familiar.

- - - - -

Bibliografía

HERNANDEZ GIL, Antonio: La función social de la posesión.
Madrid, Real Academia Jurisprudencia, 1967

MARIN PEREZ; Pascual: Efectividad de la función social de la propiedad. Madrid, Edic. del Movimiento, 1962

ID. : La función social de la propiedad en el orden familiar y en el general. Madrid, Cámara Oficial Inquilinos, 1962

ID. : Necesidad de construir un orden nuevo en el Derecho privado español. Segovia, Ed. Dpto. Prov. Seminarios, 1953

RUIZ-GIMENEZ, Joaquin: La propiedad. Sus problemas y su función social. Salamanca, Anaya, 1962

PREVISION, SEGUROS SOCIALES Y SANIDAD

Principios del Movimiento Nacional - IX: "Todos los españoles tienen derecho: ... a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales... El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, inspirará la política y las leyes".

Fuero del Trabajo: X: "1. la previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio.
2. Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente."

Fuero de los Españoles: Art. 28: "El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, materidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social

Entre 1938, fecha de promulgación del Fuero del Trabajo y 1945, fecha de promulgación del Fuero de los Españoles, las diferencias que se aprecian entre uno y otro texto no son grandes. En el Fuero del Trabajo se habla de "enfermedades profesionales y tuberculosis", en tanto que en el Fuero de los Españoles se habla genericamente de "enfermedad". Tampoco figura en el Fuero del

Trabajo la asistencia en el caso de muerte, que se inserta en el Fuero de los Españoles.

Sin embargo, en defensa del Fuero del Trabajo puede decirse de un lado que en la misma Declaración X se indica "... tendiéndose a la implantación de un seguro total", con lo cual, como es obvio, se cubrirían todas las necesidades asistenciales de los trabajadores. De otro lado el caso de "muerte" que se incluye en el Fuero de los Españoles, tal como figura redactado no es muy correcto gramaticalmente hablando, y seguramente fue la razón por la que no se incluyó en el Fuero del Trabajo. En efecto, es impropio decir que se garantiza a un trabajador la seguridad de su amparo en caso de muerte. En el caso de muerte de un trabajador la asistencia o amparo debe referirse necesariamente a su familia pero nunca al difunto, puesto que ya no la precisa. Es un seguro pues de ayuda familiar; a la familia del trabajador y en virtud, desde luego, del trabajo realizado por la persona o cabeza de familia en cuestión. El trabajador es efectivamente quien genera esos derechos pero en caso de muerte, son sus familiares y no él, los beneficiarios de esos derechos.

Finalmente, y en cuanto al importante tema de la asistencia a los trabajadores en su vejez, consideramos que el párrafo que le dedica el Fuero del Trabajo es más explícito: "De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente".

Vamos a ir viendo la traducción que las promesas hechas en el Fuero del Trabajo y Fuero de los Españoles han tenido en nuestra legislación, refiriéndonos directamente a la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28.12.63 y a su texto articulado, aprobado por Decreto 907/1966 de 21 abril. No obstante, previamente quisieramos dar una escueta referencia cronológica (*) de la implantación de cada Seguro en España, a fin de poder hacerse idea del papel que jugó el Fuero del Trabajo en este orden de cosas, aunque de todos modos no sirva de mucho saber la fecha de implantación sin conocer el porcentaje de cobertura real que supuso cada seguro en su día.

Accidentes de Trabajo: En 1.900 se promulga la Ley de Accidentes de Trabajo. Hasta 1919 no se implanta el Seguro Social correspondiente. El Retiro Obrero, nutrido económicamente con la aportación exclusiva del patrono. En 1931 se extiende a la Agricultura. En 1932 se convierte en Seguro obligatorio. En 1955 se unifica el Seguro para la industria y la agricultura.

Maternidad.- En 1929 se establece el Seguro Obligatorio de Maternidad.

Subsidio familiar.- Creado en 1938.

Subsidio de vejez.- Creado en 1939

Nupcialidad y Natalidad.- Creados en 1941 (a título de préstamo). En 1948 se convierten en premios no reintegrables.

Enfermedad Profesional: (Silicosis): Creado en 1942. Ampliado a otras enfermedades profesionales en 1947.

Seguros Sociales para trabajadores del campo: Creados en 1943.

Seguro Paro Tecnológico: Creado en 1954

Seguro de Vejez: La prestación económica por causa de vejez consiste en una "pensión vitalicia" para aquellos trabajadores que hayan cumplido los 65 años de edad y tengan cubierto un periodo mínimo de cotización de 10 años. Según se indica en el art. 150, "en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad y mortalidad... la edad mínima podrá ser rebajada por Decreto".

Cuantía.- Por el Decreto 3158/1966 de 23 diciembre, se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del régimen general de la Seguridad Social. En su art. 27 y refiriéndose a la cuantía de la pensión vitalicia de vejez se establece que "... se determinará para cada trabajador aplicando a su base reguladora, calculada con arreglo a las normas que se establecen en el capítulo VIII de este Reglamento, el porcentaje nacional, incrementado con el profesional complementario que le correspondan en las respectivas escalas, fijadas en función de los años de cotización".

2. La escala de porcentajes nacionales para la determinación de la pensión de vejez, en la parte correspondiente al nivel mínimo

o básico, será de aplicación común a todos los trabajadores de este régimen general, cualquiera que sea la Mutualidad Laboral en que se encuentren encuadrados".

4. "Las escalas de porcentajes a que se refieren los dos números anteriores, serán las que se inserten como anexo en este Reglamento".

En el citado anexo figuran las escalas de los porcentajes aplicables para determinar la cuantía de la pensión de vejez, que va desde el 25% para 10 años de cotización hasta el 50% para 35 años de cotización.

En cuanto al capítulo VIII del Reglamento a que nos remite el antes citado art. 27, leemos en su art. 49: Base reguladora-1.- "La base reguladora para determinar la pensión de invalidez de los trabajadores a que hace referencia el número 2 del artículo 12 será el cociente que resulte de dividir por veintiocho la suma de las bases de cotización del interesado durante un periodo ininterrumpido de veinticuatro meses.

El periodo de veinticuatro meses al que se refiere el párrafo anterior será elegido por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores a la fecha en que se cause el derecho a la pensión.

2. La Base reguladora para determinar la pensión de vejez a que se refiere el número 1 del artículo 27, se calculará en la forma prevista en el número anterior".

Más adelante ya comentaremos en qué se traduce este críptico sistema de establecer las pensiones a los jubilados. De momento, sólo transcribir la escala de bases de cotización actualmente

en vigor:

BASES TARIFADAS

	Pesetas-Mes
1. Ingenieros y licenciados	10.380
2. Peritos y ayudantes titulados	8.610
3. Jefes administrativos y de taller	7.500
4. Ayudantes no titulados, proyectistas y delineantes, maestros y encargados de taller y capataces	6.570
5. Oficiales administrativos	6.180
6. Subalternos	5.580
7. Auxiliares y aspirantes técnicos y administrativos	5.580
	Pesetas-Día
8. Oficiales de 1.ª y 2.ª obreros	200
9. Oficiales de 3.ª y especialistas	195
10. Peones	186
11. Aprendices de tercer y cuarto año, pinches de diecisiete años	114
12. Aprendices de primero y segundo años, pinches de catorce y quince años	72

Muerte..- Art. 157 del citado Decreto 907/1966 de 21 de abril:

Prestaciones.- "1. En caso de muerte, cualquiera que fuera su causa, se otorgarán, según los supuestos, alguna o algunas de las prestaciones siguientes:

a) Un Subsidio de Defunción

b) Una pensión vitalicia o, en su caso, Subsidio temporal de Viudedad.

c) Una pensión de Orfandad.

d) Una pensión vitalicia o, en su caso, subsidio temporal en favor de familiares.

2. En caso de muerte causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional se concederá, además, una indemnización a tanto alzado".

Cuantías..- a) Subsidio de defunción: una cantidad para hacer frente a los gastos de sepelio.

b) Pensión de Viudedad: la misma base reguladora que se establezca a los efectos de la pensión de vejez.

c) En la pensión de orfandad, la base reguladora será la cotización del causante.

En el caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional, la base reguladora de prestaciones será, en todo caso, el salario real.

Las viudas, huérfanos o viudos que lo sean por muerte de un trabajador en accidente laboral o enfermedad profesional y se encuentren en las condiciones del número 2 del art. 160 (incapacidad para el trabajo), tendrán derecho además, a una indemnización a tanto alzado, cuya cuantía uniforme se determinará en los Reglamentos generales.

El apartado 3 del artículo 165 del Decreto en cuestión indica que a efectos de determinar la cuantía de las prestaciones a que se refieren los números anteriores, se fijará en los Reglamentos Generales el porcentaje uniforme que, en sus respectivos casos, habrá de aplicarse sobre la base reguladora de prestaciones.

Por su parte, el Reglamento General aprobado por Decreto 3158/1966 de 23 diciembre, en su artículo 30, indica que la cuantía de la prestación en concepto de subsidio de defunción consistirá en la entrega de 5.000 pts. cuando el beneficiario sea alguno de los familiares del fallecido o el importe de los gastos ocasionados por el sepelio, sin que se pueda rebasar la cantidad antes citada, cuando dichos gastos hayan sido sufragados por la Ley

como beneficiarios.

El art. 31, refiriendose a las prestaciones por viudedad, dispone que la cuantía será equivalente al 45% de la base reguladora, determinada de acuerdo con las normas que se establecen en el capítulo VIII del Reglamento (ver más arriba). Si el causante fuera pensionista de vejez o invalidez, el porcentaje se elevará hasta alcanzar el del 60%, pero sin que la cuantía resultante pudiera ser superior a la que correspondería de no ser pensionista el causante.

En cuanto a las prestaciones por orfandad, el art. 36 establece que de la pensión será por cada huérfano la equivalente al 20% de la base reguladora del causante, calculada en la forma prevista en el artículo 21, con un mínimo de 250 pesetas.

Respecto a la indemnización especial a tanto alzado a que se hacía referencia anteriormente, en caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional, el art. 35 especifica que consistirá en 6 mensualidades de la base reguladora de prestaciones del causante, determinada en la forma prevista en el art. 31.

Enfermedad.— El seguro de enfermedad de que habla el Fuero de los Españoles queda ahora convertido en "Asistencia Sanitaria" en su doble vertiente de a) asistencia sanitaria por enfermedad común o accidente no laboral y b) asistencia sanitaria por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Por el Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre se dictan normas sobre prestaciones de asistencia sanitaria y ordenación de los servicios médicos en el régimen general de la seguridad social.

En caso de enfermedad no profesional o accidente no laboral, el trabajador o beneficiarios (familiares que con él convivan, y a sus expensas) tendrán derecho a asistencia médico-quirúrgica gratuita, y las correspondientes prestaciones farmacéuticas.

- De acuerdo con el art. 107 de la Ley de Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966 de 21 de abril, la dispensación de medicamentos será gratuita en los tratamientos que se realicen en las instituciones de la Seguridad Social, y en los que tengan su origen en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Para los demás casos se remite a lo dispuesto por el Decreto 3157/1966 de 23 de diciembre, regulando la dispensación de especialidades farmacéuticas. En su art. 3 se establece que la participación en el coste del medicamento por el enfermo asistido será de 5 a 50 pts.

En los casos de enfermedad profesional o accidente laboral, respecto a la asistencia médico-quirúrgica, el art. 11 del Decreto antes citado de 26.11.67 añade específicamente que el paciente tendrá derecho además al suministro y renovación normal de los

aparatos de prótesis y ortopedia que se consideren necesarios y los vehículos para inválidos; cirugía plástica; tratamiento de rehabilitación, etc.

Prestaciones económicas.— Si por causa de enfermedad o accidente no laboral, se produjese una "incapacidad laboral transitoria" para el trabajador, de acuerdo con el art. 2 del Decreto 3158/1966 de 23 de diciembre, éste tendrá derecho a percibir un subsidio equivalente al 75% de su base de cotización.

Cuando la incapacidad proceda de accidente de trabajo o enfermedad profesional, el citado artículo nos remite al Capítulo V del Reglamento de 22.6.56 sobre Accidentes de Trabajo, en cuyo art. 58 se establece que para el cómputo de las prestaciones económicas se entenderá por salario base, la remuneración que efectivamente percibiese el trabajador, cualquiera que sea su forma, sin más excepción que las dietas de viaje, indemnizaciones por traslados, etc, cantidades por quebranto de moneda; prendas de trabajo; subsidio familiar; primas establecidas para la minería del carbón.

Maternidad.— En realidad no es un seguro social específico, tal como figura enunciado en el Fuero del Trabajo, sino más bien un "derecho a la asistencia en el caso de maternidad" como se indica en el Fuero de los Españoles.

Dentro incluso de esta asistencia sanitaria en caso de maternidad, hay que distinguir dos supuestos diferentes: a) si la

paciente es familiar del productor o titular; b) si la paciente es ella misma titular del seguro, es decir trabajadora por cuenta ajena.

En el primer caso, la ayuda sanitaria es prestada gratuitamente, lo cual viene a significar una prestación económica extra al trabajador; en el segundo caso, es una ayuda sanitaria directa al productor y al mismo tiempo derivado de esa situación (maternidad) que reconocen las leyes laborales españolas, se produce una situación de "incapacidad laboral transitoria" especificada en el art. 12 de la Orden del Ministerio de Trabajo de fecha 13.10.1967, que se traduce en seis semanas de descanso inmediatamente posteriores al parto y en un periodo de descanso previo al parto que puede ser hasta de seis semanas. El art. 13 prevé además el caso de un periodo de descanso voluntario, que podrá disfrutar la trabajadora hasta un límite de seis semanas con anterioridad al parto, caso de que el facultativo que la asista no lo considere de obligada necesidad.

Cuantía de las prestaciones: Un subsidio equivalente al 75% de la base de cotización de la trabajadora en situación de "incapacidad laboral transitoria" por maternidad. En caso de parto múltiple, tendrán derecho a un subsidio especial por cada hijo a partir del segundo, igual al que le corresponda percibir por el primero durante el periodo de descanso obligado.

Accidentes de trabajo: La nueva Ley de Bases de la Seguridad Social 193/1963, de 28 de diciembre, ya no contempla el accidente laboral como un seguro específico, lo cual no quiere decir naturalmente que lo excluya, sino que lo tienen en cuenta dentro del capítulo IV (Asistencia Sanitaria), incluyéndolo en la subsección 2ª junto con las enfermedades profesionales, es decir, separándolo de los casos de asistencia sanitaria por enfermedad común y accidente no laboral, de los cuales se ocupa la subsección 1ª.

Esta distinción o enfoque de los accidentes de trabajo sigue presente en el capítulo IV, sección 2ª de la Orden del Ministerio de Trabajo de 13 de octubre de 1967 estableciendo normas para la aplicación y desarrollo de la prestación por incapacidad laboral transitoria en el Régimen General de la Seguridad Social.

La otra faceta del accidente laboral, es decir cuando sus consecuencias sobrepasan una "incapacidad laboral transitoria", como es el caso de la incapacidad permanente, permanente parcial, incapacidad permanente total o absoluta, o cuando se produce finalmente la muerte del trabajador accidentado, se ve incluido en los capítulos VI y VIII de la citada Ley de Bases de la Seguridad Social.

Prestaciones economicas: Aparte del derecho a la necesaria asistencia sanitaria y de las correspondientes atenciones que fueran

precisas para una eventual rehabilitación del accidentado, que más tarde veremos en el epígrafe dedicado a "invalidéz", el trabajador dado de baja en su empresa por causa de accidente de trabajo, percibirá un subsidio equivalente al 75% de su salario base, entendiendo por tal la remuneración que efectivamente percibiese el trabajador por todos los conceptos (ver excepciones en el epígrafe citado anteriormente referente a las prestaciones económicas por enfermedad profesional).

Los casos en que el accidente de trabajo lleve a una invalidez permanente parcial, total o absoluta, serán previstos en el siguiente epígrafe dedicado a "invalidéz".

Invalidéz: Figura tratada en el capítulo VI de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28.12.63, estableciéndose las siguientes distinciones:

1) invalidez provisional: cuando se sobrepasan los plazos marcados para la incapacidad laboral transitoria (18 meses, prorrogables por otros seis). El periodo de invalidez provisional se extingue bien con la recuperación total o cuando pasa el trabajador a la situación de invalidez permanente. En todo caso, a los seis años contados desde la fecha en que fue declarada su incapacidad laboral transitoria.

2) Invalidéz permanente. Se subdivide en a) parcial para la profesión habitual; b) total para la profesión habitual; ^{c)} absoluta para toda clase de trabajo y d) gran invalidez (que se produce

cuando, como consecuencia de pérdidas anatómicas y funcionales, el trabajador necesite la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos).

Carácter y cuantía de las prestaciones: Según el art. 136, en caso de incapacidad permanente, parcial o total, los trabajadores tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

"a) Prestaciones recuperadoras consistentes en tratamientos de recuperación fisiológica y cursos de formación profesional, siempre que unos y otros fuesen necesarios para su readaptación y rehabilitación, con obligación de someterse a los mismos. Si los incapacitados se negaran al tratamiento prescrito se estará a lo dispuesto en el artículo 102.

b) Subsidios de espera, mientras el trabajador no sea llamado a los tratamientos o procesos de readaptación y rehabilitación, sin que puedan percibirse durante más de doce meses, dentro de los cuales deberá producirse el llamamiento; y subsidios de asistencia durante dichos tratamientos o procesos.

c) Concluida la readaptación profesional, de no encontrar empleo, se les aplicarán las normas de desempleo establecidas en el capítulo X del presente título.

d) Entrega de una cantidad a tanto alzado, en vista del resultado de su readaptación y rehabilitación."

En caso de invalidez en el grado de incapacidad permanente absoluta, el trabajador tendrá derecho a una pensión vitalicia calculada sobre el salario real, aparte de a los correspondientes tratamientos de rehabilitación que se determinen.

Si el trabajador fuese, además, declarado como gran invalido, el párrafo 5 del art. 136 establece que "... tendrá derecho a las prestaciones a que se refiere el número anterior, incrementándose la pensión en un cincuenta por ciento, destinado a remunerar a la persona que le atiende".

Respecto a las cuantías de las prestaciones, el Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre aprueba el Reglamento general de las prestaciones económicas; su art. 10 indica que la situación de invalidez provisional dará derecho a un subsidio equivalente al 75% de la misma base sobre la que se hubiera calculado el subsidio por incapacidad laboral transitoria (ver más arriba en lo referente a accidentes laborales y enfermedad profesional).

En caso de incapacidad permanente, parcial o total, el art. 12 indica que los trabajadores tendrán derecho a un "subsidio de espera" (mientras que sea llamado a tratamiento de rehabilitación consistente en un 35% y en un 55% respectivamente, calculado sobre la base de cotización que haya servido para fijar el subsidio de la incapacidad laboral transitoria. Posteriormente, tendrá derecho a un "subsidio de asistencia" (mientras dure el tratamiento de rehabilitación) y finalmente, a la vista del resultado de readaptación y rehabilitación y una vez establecido de modo definitivo el grado de incapacidad, el trabajador percibirá, por una sola vez, una cantidad equivalente a 18 mensualidades de su

base de cotización, si se tratase de incapacidad permanente parcial para su profesión habitual, y de 40 mensualidades de dicha base, si se tratase de incapacidad permanente total, En este último caso, el trabajador tendrá derecho además a una pensión vitalicia equivalente al 100% de su salario real. Si el trabajador fuese declarado "gran inválido" como se indica más arriba, la pensión antedicha se incrementará en un 50%, destinado a remunerar a la persona que le atienda.

Paro forzoso: En la Ley de Bases de la Seguridad Social (cap. -X) figura como seguro de desempleo.

Con el fin de evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos a los capítulos anteriores de esta tesis, dedicados a "Empresa" y "Trabajo". Aquí, creemos, será suficiente recordar lo que tan claramente expone el art. 175 de dicha Ley de Bases, en sus números 1 y 2:

"1. Las prestaciones económicas se harán efectivas durante seis meses, mientras subsista la situación de paro, y supuesto que el parado no haya rechazado oferta de empleo adecuado.

2. Dicho plazo será prorrogable hasta un año, como máximo, si subsisten las circunstancias que determinaron la concesión inicial".

Protección a la familia: La Base 11 de la Ley de 28.12.1963 especifica en qué se traduce la protección que el Estado español presta a la familia:

- 1) un subsidio familiar consistente en una asignación mensual por esposa y cada hijo menor de 16 años.
- 2) Una asignación al contraer matrimonio.
- 3) una asignación al nacimiento de cada hijo.

Con relación a otro tipo de ayudas, el art. 47 de dicha Ley indica que:

"El Gobierno revisará el sistema vigente de protección a las familias numerosas, estableciendo desgravaciones fiscales, bonificaciones en matriculas de los Centros docentes, becas, derecho preferente a la formación profesional, reducciones en el precio de los transportes, créditos sociales, prioridad en la adjudicación de viviendas construidas con la protección del Estado y cualesquiera otras medidas similares de tipo social que contribuyan a su protección.

Se concederá una protección especial a las familias con hijos subnormales".

A este respecto, creemos interesante transcribir la exposición de motivos de la primera Ley que con relación a las familias numerosas promulga el nuevo Estado, con fecha 1 de agosto de 1941, en virtud de las promesas hechas en el Fuero del Trabajo:

"Es la familia célula primaria y fundamento de la sociedad al mismo tiempo que institución moral dotada de derecho inalienable superior a toda ley positiva, según principio proclamado en la declaración XII del Fuero del Trabajo".

En España los coeficientes de natalidad disminuyen y la dinámica de la población es muy exigua.

Solamente los pueblos de familias fecundas pueden extender la raza por el mundo y crear y sostener imperios. La vitalidad demográfica acrecienta la personalidad internacional y la potencia militar.

Preocupación principal del Nuevo Estado nacional-sindicalista debe ser, pues, la política demográfica cuya protección se inició en España en pleno Alzamiento y se manifiesta posteriormente en diversas formas: creación del subsidio familiar; elevación posterior de la escala primitiva de subsidios, duplicándola; premios a los matrimonios prolíficos; préstamo a la nupcialidad, y ahora, esta Ley de protección a las familias numerosas, que tiende a proporcionar, genéricamente, el amparo, vigilancia y protección a la familia para que cumpla sus altos destinos históricos, siendo relicario de fe, de patriotismo y de voluntad de grandeza".

Los artículos segundo, tercero, cuatro y quinto especifican el carácter de la protección o beneficios: extinción o reducción en el pago de derechos de matrícula en los centros de enseñanza oficial; preferencia para el ingreso en centros de enseñanza oficial y privada; reducción de impuestos; reducción del 20 al 45% en los billetes de ferrocarril y "toda clase de empresas de transporte terrestre y marítimo; derecho preferente en la provisión de destinos en la Administración Pública; obtención de empleos a través de las "Oficinas de colocación Obrera"; concesión de casas baratas, económicas y viviendas protegidas. Con fecha

2.11.41 se publica el Reglamento para la aplicación de dicha Ley.

Con fecha 13.12.1943 se promulga una nueva Ley sobre protección a las familias numerosas, ampliando los beneficios concedidos en la anterior Ley de 1941. Así por ejemplo, considera familia numerosa de primera categoría a quien tenga de cuatro a siete hijos (en lugar de cinco a siete como lo hace la anterior).

Posteriormente, y por Decreto de 31.3.1944 se aprueba el "Reglamento para la aplicación de la antes citada Ley. En su art. 8 establece un 10% de aumento sobre las cantidades a percibir por Subsidio Familiar a aquellos titulares de familia numerosa de primera categoría y un 20% para los de segunda categoría. Por el art. 13 se establece una reducción del 20 y del 40% respectivamente sobre el precio de los billetes de toda clase de ferrocarriles y de empresas de transportes terrestres y marítimos..." El capítulo VI (art. 16 al 23) especifica el régimen de preferencias en la provisión de destinos, beneficios de colocación, colonización y adjudicación de viviendas.

Hasta el 24.6.71 no se promulga una nueva Ley sobre protección a las familias numerosas, en cuyo preámbulo ya se hace referencia a los beneficios que entretanto se han concedido a la Ley de Bases de la Seguridad Social 193/1963, antes comentada.

En su art. 2, la Ley de 19.6.71 establece un sistema cualitativo y no meramente cuantitativo para la consideración de familia numerosa. (Mantiene el límite de cuatro hijos en los casos normales, pero prevé otras circunstancias, como la de los hijos subnormales, minusválidos o incapacitados para el trabajo). Su art. 8 establece que las asignaciones familiares de carácter periodico de la Seguridad Social se verán incrementadas en un 25% para las familias de primera categoría, 30% para las de segunda y 35% para las de honor. En el art. 10 y respecto a la enseñanza escolar, se determina la obligación de reserva en los centros docentes de un 10% de plazas para los hijos de familias numerosas, fijándose en un 50% la reducción en el pago de los respectivos derechos y tasas, con exención del total en el caso de familias numerosas de las categorías segunda y de honor. El art. 10/5 indica que "Cuando el beneficiario de una prestación por el infortunio familiar, concedido por el Seguro Escolar, sea miembro de una familia numerosa, la cuantía de dicha prestación se incrementará en un 20% para las de primera categoría; un 30% para las de segunda y un 50% para las de honor". Por los art. 12 y siguientes, se otorgan prioridades a los titulares de familia numerosa en la concesión de préstamos sociales "de las Cajas de Ahorro y demás entidades oficiales de crédito" (la Banca pri

vada no queda pues obligada a ello) "para educación, acceso a la propiedad de viviendas y promoción profesional, industrial, agraria y pesquera..."; para la adjudicación de viviendas de protección oficial. El Art. 21 establece una reducción del 20% en las tarifas de ferrocarril y líneas de transporte terrestre, marítimo y aéreo (pero especifica que en las líneas aéreas las reducciones se aplicarán a los desplazamientos entre la Península y las Islas Baleares, Canarias, Melilla, Ceuta y Sahara. En los demás viajes, siempre que se realicen simultáneamente por tres o más miembros de la familia). Finalmente, con fecha 28.12.1971 se publica el Reglamento, aprobado por Decreto 3140/71 de 23 diciembre, correspondiente a la antedicha Ley de Protección.

El resumen de toda la legislación relativa a la protección de la familia es que, evidentemente, resulta ser mínima en su aspecto más concreto: la ayuda económica al cabeza de familia asalariado. El aumentar en un 25 y 35% prestaciones tan reducidas a los titulares de familia numerosa es digno de aplauso, pero como resulta en estos casos, al ser tan mínima la base, el importe total sigue siendo simbólico. Casi lo único tangible es un derecho de prioridad respecto a una serie de necesidades, préstamos, vivienda, etc.) en caso de igualdad de condiciones por parte del titular de familia numerosa.

Seguro escolar.— No figura mencionado específicamente en las Leyes Fundamentales arriba citadas, seguramente por considerar este capítulo subsumido en la ayuda familiar o en el art. 5 del Fuero de los Españoles: "Todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción... El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos".

Se establece por Ley de la Jefatura del Estado de 17.7. 1953 (como continuación, se dice en el preámbulo, de la Ley de Protección Escolar de 19.7.1944). Los conceptos por los que se conceden prestaciones son: a) infortunio familiar; b) accidente; c) enfermedad; d) ayuda al graduado. El más propio del "seguro escolar" es la ayuda en caso de infortunio familiar que, según el art. 7 "... tiene por objeto asegurar al estudiante la continuidad de sus estudios ya iniciados hasta su término en el caso de fallecimiento del cabeza de familia u otra circunstancia que ocasione una absoluta imposibilidad de terminar sus estudios, como consecuencia directa de la situación económica sobrevenida en su hogar"⁽¹⁾. En cuanto a la prestación por enfermedad, por el art. 6 se garantiza la asistencia médica completa, hospitalización y el 70% del importe de las prestaciones farmacéuticas (limitación que queda superada por los art. 105 y 107 del Texto articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social del 28.12.63)⁽²⁾.

La ayuda al graduado se especifica en el art. 8º:

- 1) Cuantía: 1.200 ptas. mensuales
- 2) Sin embargo, queda excluido el Seguro Escolar. En Medicina General, el asegurado no tiene derecho a asistencia farmacéutica.

"... consistirá en los préstamos sobre el honor, que podrán obtener dentro de los tres años siguientes a la finalización de su carrera los asegurados que carezcan de medios económicos para establecer las bases de su vida profesional futura". (1)

Servicio doméstico.— Es este otro seguro no mencionado tampoco en las Leyes fundamentales. Fue creado por Decreto de 17.3.1959 (Montepío Nacional de Servicio Doméstico) y por Decreto de 25.3.1969 se establece como "Régimen especial de la Seguridad Social". Quedan incluidos en el mismo los "empleados y empleadas del hogar", españoles, mayores de 14 años, que se dediquen exclusivamente a servicios domésticos, percibiendo a cambio una remuneración. Se excluye pues el servicio doméstico prestado por horas, media jornada o de forma discontinua (lo que se conoce con el nombre de "asistentas"). Prestaciones:

- a) Asistencia sanitaria en los casos de maternidad, enfermedad y accidente.
- b) Prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria.
- c) Prestaciones por invalidez
- d) Prestaciones económicas por vejez
- e) Prestaciones económicas por muerte y supervivencia.
- f) Prestaciones económicas de protección a la familia y de protección religiosa.
- g) Beneficios de asistencia social
- h) Prestaciones y servicios sociales en atención a contingencias y situaciones especiales.

(1) Por Decreto del 16.6.66 pasa este cometido a ejercerse por la Comisaría General de Protección Escolar. Por el art.9, los préstamos quedan sensiblemente reducidos: "...serán concedidos con arreglo al sistema de concurso..."

La pensión vitalicia a percibir por causa de vejez se ajustará de acuerdo con el art. 32 del citado Decreto, a la escala siguiente:

<u>Años de cotización</u>	<u>Cuantía Porcentaje</u>	<u>Años de Cotización</u>	<u>Cuantía Porcentaje</u>
10	25	23	46
11	26	24	48
12	27	25	50
13	28	26	52
14	29	27	54
15	30	28	56
16	31	29	58
17	32	30	60
18	33	31	62
19	34	32	64
20	40	33	66
21	42	34	68
22	44	35	70

Trabajadores del campo.— Por Decreto de 23.12.1972, publicado en el B.O.E. de 19.2.1973 se aprueba el Reglamento General que regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social de 23.7.1971. Según el art. 2/1, quedan incluidos "todos los trabajadores españoles, cualquiera que sea su sexo y estado civil, que en forma habitual y como medio fundamental de vida realicen labores agrarias, sean propiamente agrícolas, forestales o pecuarias, dentro del territorio nacional". En esta ocasión, el

concepto "trabajador" incluye también el de trabajador por cuenta propia. El Cuadro de prestaciones varía para unos y otros (crf. art. 49 y 56). Para los trabajadores por cuenta propia no existen ayudas por desempleo, prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria ni los denominados "servicios sociales complementarios" (art. 49/).

La pensión a percibir por el concepto de vejez, queda establecida por el art. 52/1 "La base reguladora a efectos de determinar la cuantía mensual de la pensión, será el cociente que resulte de dividir entre veinticuatro la suma de las bases tarifadas por las que haya cotizado el trabajador durante un periodo ininterrumpido de veinticuatro meses naturales elegidos por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores a la fecha en que se cause el derecho a la pensión".

La escala de pensiones establecida va del 25% del importe de la base reguladora (para 10 años de cotización) al 70% (para 35 años de cotización), cfr. art. 59/2 del citado Decreto, es decir la misma escala que en el caso del Servicio Doméstico.

Situación actual.- En realidad, si cotejamos una por una las promesas hechas en las Leyes Fundamentales y la legislación vigente, vemos que a "grosso modo" no queda nada pendiente de cumplir. Esto al menos en lo que se refiere a la letra de las Leyes Fundamentales. Así por ejemplo la Seguridad Social proporciona al trabajador asistencia sanitaria en caso de enfermedad o accidente laboral; los trabajadores tienen garantizado un sub-

sidio de vejez, también en caso de invalidez, etc. etc. La implantación del "seguro total" que se perseguía como objetivo en la Declaración X del Fuero del Trabajo, parece ser que se ha logrado.

Opinamos sin embargo que si bien es verdad que se ha cumplido con la letra de las Leyes Fundamentales, no se ha cumplido con su espíritu. Lo fundamental en el capítulo de previsión y seguros sociales no es que exista la cobertura nominal del infortunio por medio de un seguro "ad hoc", sino que la cuantía de la indemnización o subsidio sea lo lógicamente suficiente para que la cobertura sea real y no meramente nominal. Por eso hemos querido destacar que en la Declaración X del Fuero del Trabajo no se habla simplemente de otorgar un retiro a los trabajadores ancianos, sino de "dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente".

Entendemos que es cumplir con la letra, pero no con el espíritu de la Declaración III/2 del Fuero del Trabajo ("Se establecerá un subsidio familiar...") contar con una ayuda familiar de 375 pts. mensuales por la esposa y de 250 pts mensuales por hijo, cuando según los datos elaborados por Acción Social Patronal, el coste de la vida mínimo para un matrimonio con dos hijos era en enero de 1974 de Pts. 425 diarias, es decir unas 12.750 mensuales. No es aventurado pensar que quienes redactaron el Fuero del Trabajo no tenían en su mente un subsidio familiar capaz

de cubrir tan sólo las necesidades de un día o a lo sumo de dos días por mes.

De igual modo creemos que es cumplir con la letra, pero no con el espíritu del Fuero de los Españoles (art. 22/3: "El Estado protegerá especialmente a las familias numerosas") la legislación actualmente en vigor sobre "familias numerosas", arriba reseñada. Es evidente que un cabeza de familia con cinco o más hijos nota muy sensiblemente la carga económica, a pesar de la "especial protección del Estado", que le promete el Fuero de los Españoles.

Desde el punto de vista macro-económico, la Seguridad Social en España en un éxito completo. Recogemos algunos datos publicados por el Ministerio de Trabajo en su libro "3 años de política laboral 1970-1972":

"La multiplicación y extensión de la asistencia, prestaciones y servicios de la Seguridad Social que favorecen a más de 28 millones de trabajadores y sus familiares y que ha pasado de un costo total de 127.817 millones en 1969 a 242.000 millones en 1972.

La atención especial al trabajador jubilado, tanto elevando sus pensiones como creando un instrumento adecuado para su asistencia: el Servicio Social de Asistencia a los Ancianos. El volumen total de pensiones ha pasado de 36.000 millones de pesetas en 1969 a 72.000 millones de 1972; la pensión media es el conjunto de los regímenes asistidos por las Mutualidades ha crecido en un 65 por 100, llegando en algunos casos, como la del

campo o el mar, al 170 por 100 y al 102 por 100, respectivamente. Por su parte, el Servicio Social de Asistencia a los Ancianos ha puesto en marcha seis Residencias y 90 hogares para ancianos, en poco más de dos años que lleva en funcionamiento.

El despliegue de instalaciones y servicios de la Seguridad Social, en contacto directo con los problemas y necesidades de los trabajadores, pasando las camas propias de sus instalaciones sanitarias de 21.731 a 31.270; las Ciudades Sanitarias de tres a nueve; las Residencias, de 72 a 98, y los Ambulatorios, de 443 a 572, más dos nuevos Centros de Diagnóstico y Tratamiento".

Sin embargo, el conocer estos datos o saber que en 1972 -las prestaciones de todo tipo abonadas por la Seguridad Social supusieron 242.000 millones de pesetas (de los cuales 75.243 millones fueron destinados a prestaciones sanitarias y 167.123 millones a prestaciones de carácter económico), o que se haya incrementado en un 40,7% la ayuda familiar, pasando de 39.198 millones en 1969 a 55.156 millones en 1972, servirá quizás para justificar la labor de continuidad llevada por quienes dirigen el Ministerio de Trabajo, o si se quiere, para demostrar su laboriosidad y buena administración, pero no es suficiente para juzgar si después de 35 años se ha cumplido con el espíritu del Fuero del Trabajo.

Lo que a nosotros nos interesa conocer es la situación real de los beneficiarios o destinatarios de las prestaciones de la Seguridad Social.

Es necesario conocer los datos micro-económicos. Estas abultadas cifras, pueden quedar luego reducidas a la mínima expresión si se las divide por la respetable cifra de 28 millones, que es el número de beneficiarios potenciales de la Seguridad Social.

Sobre el tema de "protección a la familia, enfermedad, accidente de trabajo, invalidez o paro forzoso, creemos que con lo ya apuntado, huelga casi todo comentario. Hemos visto las cuantías de las prestaciones. Una ayuda familiar capaz sólo para cubrir las necesidades de un día del mes, insistimos que está lejos de cubrir el objetivo perseguido en el Fuero del Trabajo. El que un trabajador perciba en caso de enfermedad (no profesional) el 75% de su base de cotización, sabiendo de un lado que la base de cotizaciones es la siguiente

(véase pag. 6 de este capítulo)

BASES TARIFADAS

	Pesetas-Mes
1. Ingenieros y licenciados	10.320
2. Peritos y ayudantes titulados	8.610
3. Jefes administrativos y de taller	7.500
4. Ayudantes no titulados, proyectistas y delineantes, maestros y encargados de taller y capataces	6.570
5. Oficiales administrativos	6.180
6. Subalternos	5.530
7. Auxiliares y aspirantes técnicos y administrativos	5.580
	Pesetas-Día
8. Oficiales de 1.ª y 2.ª obreros	200
9. Oficiales de 3.ª y especialistas	195
10. Peones	186
11. Aprendices de tercer y cuarto año, pinchos de diecisiete años	114
12. Aprendices de primero y segundo años, pinchos de catorce y quince años	72

y de otro lado que en enero de 1974 el presupuesto mínimo familiar para matrimonio con dos hijos era de unas 14.000 mensuales, supone sencillamente obligar de forma indirecta a un padre de familia a trabajar aunque se encuentre enfermo, lo cual evidencia el incumplimiento de la afirmación taxativamente expuesta en la Declaración X/1 del Fuero del Trabajo ("La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio") y asimismo la promesa de una atención especial a la familia, ya que en caso de enfermedad, es indiferente para la Seguridad Social si el trabajador tiene que mantener o no una familia.

Un caso distinto, que debería constituir la norma y no la excepción es seguramente la forma en que está regulado la baja transitoria por maternidad. Es de un lado una verdadera ayuda familiar y de otro lado una verdadera ayuda a la madre trabajadora (para su salud y la de su hijo). Evidentemente sería difícil encontrar casos de madres trabajadoras que no hiciesen uso del derecho que les reconoce la Ley y prefiriesen seguir trabajando por no perder ese 25% que se les restaría en periodo de descanso previo o posterior. De todos modos, estimamos que podría rematarse este sistema tan acertado, estableciendo que el 75% a percibir por la trabajadora en esa fase final de gestación o de post-parto fuese calculado sobre el salario real y no sobre la base de cotización, elevando además el porcentaje al

total, es decir, al 100 %, en lugar del 75%. Sería sintonizar mas adecuadamente con el sentido que sobre la familia se desprende de las Leyes fundamentales y de las Leyes anteriormente citadas sobre protección a las familias numerosas.

Respecto a los casos de accidente laboral, enfermedad profesional o invalidez, la situación es diferente. La suerte que corre el trabajador en el infortunio marcha paralela a la situación económica en que se encontraba en el momento de producirse la desgracia. Ni mejora, ni empeora. Queda por discutir, naturalmente, si un trabajador que se ve impedido de seguir en activo por un accidente o enfermedad contraídos precisamente en el ejercicio de su trabajo, debe verse compensado económicamente por encima de lo que venía percibiendo cuando era una persona sana y útil a todos los efectos. De cualquier modo, no entramos en el tema por no encontrar reflejada tal hipótesis en las Leyes fundamentales.

No obstante, creemos de interés añadir algunos datos estadísticos tomados de las I Jornadas Médicas sobre Accidentes Laborales (*), celebradas en Madrid, los días 26 y 27 de octubre de 1973, y que reflejan de algun modo la importancia que representa un adecuado sistema de pre-

(*) publicados en "YA" el 24.10.1973

vención de accidentes:

- a) De cada seis a siete trabajadores españoles sufre al cabo del año algún tipo de accidente laboral que le incapacita definitiva o transitoriamente para el ejercicio de su profesión.
- b) A partir de 1970, el número de accidentes laborales registrados en el país -según datos estimativos- no desciende de los dos millones, lo que representa un aumento de medio millón de accidentados -un 25 % de incremento- sobre las cifras obtenidas en 1965.
- c) Víctimas mortales ocasionadas por accidente laboral: A partir de 1968, cada año mueren en España más de 2.500 trabajadores a consecuencia de siniestros ocurridos en el ámbito del ejercicio laboral. Es decir, uno de cada ochocientos accidentes de trabajo resulta mortal.
- d) Pérdidas económicas: En la década de 1960-1970, los costos -directos e indirectos- de los accidentes laborales en España pasaron de 42.000 millones a 124.000 millones de pesetas, cifras que han mantenido su ritmo ascendente en estos tres últimos años. Las pensiones otorgadas en 1972 por el concepto de accidente laboral superaron los 25.344 millones de pesetas.

El costo anual de los accidentes de trabajo representa nada menos que el 7 % de nuestra renta nacional y entre 33 y 45 % de los presupuestos del Estado.

Habiendo descartado tambien el correspondiente análisis y comentario al importante tema del "seguro de desempleo" o seguro por "paro forzoso", tal como lo denomina el Fuero del Trabajo, por figurar ya ampliamente en otros capítulos de esta tesis, creemos que sería ilustrativo centrarnos en dos apartados de evidente importancia dentro de este tema de la Seguridad Social: 1) La asistencia social por vejez (situación de los ancianos en España) y 2) La asistencia sanitaria, globalmente considerada (situación de la Sanidad en España, especialmente respecto a los 28 millones de beneficiarios de la Seguridad Social).

1) Situación de los ancianos en España.- Recordando los datos arriba citados, tomados de la publicación del Ministerio de Trabajo (3 años de política laboral 1970-1972), sabemos que en 1972 se pagaron 72.000 millones de pesetas en concepto de pensiones, pero nada se dice entre cuantos jubilados hubo que repartir tal cantidad. Tambien se nos informa que la pensión media ha crecido en un 65, un 170 y un 102 % (jubilados de la industria, el campo y el mar respectivamente). Sin embargo, cuando pasamos a conocer los datos oficiales referentes al importe mensual que per-

ciben de la Seguridad Social los jubilados españoles, vemos claramente la enorme distancia que media entre la realidad de los hechos y la promesa del Fuero del Trabajo de 1938, de dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente. De igual modo que nadie puede dar por cumplidas las promesas de protección al trabajador en el infortunio (invalidéz) ni a su familia en caso de muerte del trabajador (viudedad y orfandad). Los datos del Ministerio de Trabajo son lo suficientemente expresivos como para evitarnos un mayor comentario:

	1972
	media mensual percibida por los trabajadores
Jubilación	Ptas. 3.822
Invalidéz	3.147
Viudedad	1.873
Orfandad	1.573
En favor familiares	2.186
media total	2.976
Pensiones del S.O.V.I. (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidéz) - 1972	
	<u>media mensual</u>
Jubilación	Ptas. 1.483
Invalidéz	1.465
Viudedad	807
Orfandad	828
En favor familiares	863
Media total	1.445

Pensiones del régimen especial agrario - 1972

Media total mensual Ptas. 1.487

Basándonos en la documentación facilitada por el Fondo de Documentación Económico y Social de la C.E.C.A. (tomada del "Informe Gaur"), podemos añadir los siguientes datos complementarios:

- a) Número total de ancianos en España, año 1971: 3,3 millones (de los cuales 1,3 millones hombres y 1,9 mujeres).
- b) En 1970 estaban en activo 46,9 % de la población española comprendida entre 60 - 64 años; un 25,4 % de la comprendida entre 65 - 69 años y un 8,5 % del grupo de 70 o mas años.
- c) De los ancianos españoles en 1972, la vida laboral media de quienes han ejercido alguna actividad remunerada es de unos 50 años aproximadamente.
- d) De la encuesta realizada por "Gaur", entre jubilados españoles, para conocer los motivos de su jubilación, resulta que de los asalariados, un 38 % lo hicieron por razones de salud muy quebrantada o agotamiento físico, y un 18 % obligados por la empresa, frente a un 25% que lo hizo por razones de edad y un 19 % por motivos familiares.
- e) Los ingresos medios de los 2,3 millones de jubilados españoles (1972) son de Ptas. 2.315 mensuales (bastante

coincidente con los datos oficiales, como se puede comprobar).

Es necesario puntualizar, tal como lo hacen los encuestadores que después de realizada la encuesta, se produjeron una serie de mejoras, en virtud de diversas disposiciones posteriores, que representaron un incremento medio de Ptas. 500,--, con lo cual se viene a coincidir casi exactamente con las cifras posteriormente publicadas por el Ministerio de Trabajo.

Si tenemos en cuenta que el salario mínimo establecido en 23 de marzo 1973 es de 186 ptas. diarias (a lo que hay que añadir las pagas extraordinarias obligatorias) o de Ptas. 240 para los temporeros -Ptas. 5.580 y 7.200 mensuales respectivamente- podemos comprobar que el jubilado medio español, después de estar trabajando durante 50 años, alcanza a percibir en los pocos años que le quedan de vida aproximadamente la mitad del salario mínimo.

No tenemos mas remedio que insistir en lo ya apuntado anteriormente. Los responsables de la política laboral española admitirán con nosotros que la situación realista mucho de los objetivos que se fijó el nuevo Estado en 1938 con la promulgación del Fuero del Trabajo.

2) La Sanidad en España.-

Fuero de los Españoles. Art. 29: El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la Iglesia, las Corporaciones y los particulares.

Principios del Movimiento Nacional -nº XII: "El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles..."

Datos oficiales: Por la antes citada publicación del Ministerio de Trabajo, se nos informa que en las instalaciones sanitarias de la Seguridad Social se ha pasado de 21.731 camas en 1970 a 31.270 (mas 13.775 en régimen concertado); las Ciudades Sanitarias, de 3 a 9; las Residencias, de 72 a 98, y los Ambulatorios, de 443 a 572.

Situación legal .- Ley de Bases de la Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944.

Se trata de una Ley por la que se organizan los servicios sanitarios en España, suponiendo mas bien la estructuración o exposición de un organigrama que la fijación de unas bases u objetivos a lograr. Transcribimos a continuación los títulos de cada una de las Bases:

- 1) Organización general -Servicios centrales
- 2) Consejo Nacional de Sanidad -Composición
- 3) Instituciones sanitarias centrales
- 4) Lucha contra las enfermedades infecciosas

- 5) Sanidad de puertos, fronteras y transportes
- 6) Estadísticas sanitarias
- 7) Lucha contra la tuberculosis
- 8) Lucha contra el reumatismo y las cardiopatías
- 9) Lucha contra el paludismo
- 10) Lucha contra el tracoma
- 11) Enfermedades sexuales
- 12) Organización contra la lepra y las dermatosis
- 13) Lucha contra el cáncer
- 14) Sanidad maternal e infantil
- 15) Higiene mental
- 16) Servicios farmacéuticos
- 17) Sanidad Veterinaria
- 18) Personal sanitario, técnico, admto. y auxiliar
- 19) Organización provincial
- 20) Institutos Prov. Sanidad
- 21) Centros secundarios y primarios Sanidad rural
- 22) Mancomunidades sanitarias
- 23) Servicios sanitarios de las Diputaciones prov.
- 24) Sanidad municipal
- 25) Higiene del trabajo, de la educación física y deporte
- 26) Higiene de la alimentación
- 27) Aguas potables y saneamiento
- 28) Obras ingenierías y arquitectura sanitaria
- 29) Viviendas
- 30) Asistencia médica en relación con el Seguro Enfermedad
- 31) Propaganda sanitaria
- 32) Balnearios y aguas minero-medicinales
- 33) Policía sanitaria mortuoria
- 34) Organización profesional

Situación real..- En forma esquemática damos a continuación una serie de datos significativos, recogidos del informe elaborado por el Dr. Hermoso Trigo *La Sanidad en España - 1972. Madrid, Colegio Mayor J.M. Guitarte, 1973:

a) número de habitantes por médico en cada provincia:

ver pag. 39

C U A D R O N.º 1

Número de habitantes por médico en cada provincia.

Alava	799,1	Logroño	809
Albacete	990,4	Lugo	1334,6
Alicante	883,1	Madrid	473,6
Almería	1144,5	Málaga	1070,9
Ávila	770	Marcial	990,5
Badajoz	1053,1	Navarra	690,6
Baleares	797,8	Orense	1349,4
Barcelona	605,3	Oviedo	875,2
Burgos	853,8	Palencia	722,3
Cáceres	806,3	Palmas (Las)	1016,6
Cádiz	1048,4	Pontevedra	1070,6
Castellón	858,9	Salamanca	590,
Ciudad Real	1229,7	Santa Cruz de Tenerife	1146
Córdoba	1160,8	Santander	775,2
Coruña (La)	949,9	Segovia	725,1
Cuenca	1259,3	Sevilla	704,6
Gerona	941,4	Soria	675,5
Granada	724,2	Tarragona	748
Guadalajara	700	Teruel	868,6
Gaipúzcoa	802,6	Toledo	1056,9
Huelva	1158,3	Valencia	601,9
Huesca	846,4	Valladolid	565,7
Jaén	1108,1	Vizcaya	742,3
León	855,2	Zamora	778,6
Lérida	880,9	Zaragoza	514,5

C U A D R O N.º 2

Cifras estimadas por la Organización
Internacional de la Salud (O.M.S.)

Región desarrollada.	1	médico por 700 hab.
Región subdesarrollada	1	" " 1.300 "
Región no desarrollada	1	" " 1.600 "

b) Datos comparados de número de médicos, hospitales y camas en España y países de renta per capita superior (EE.UU. y Gran Bretaña) e inferior (Argentina y Portugal) -situación 1969:

C U A D R O N° 3

Naciones	Médicos por 100.000 hab	Hospitales	Camas por 10.000 hab	Renta per cápita
ARGENTINA	192	2864	56,7	547 \$
ESPAÑA	123,7	1648	45,5	727 \$
ESTADOS UN.	153	7137	82,7	3687 \$
GRAN BRETAÑA	125	2884	111,4	1517 \$
PORTUGAL	90	656	59,1	454 \$

Los datos se refieren a 1.969

Estos y los datos de los cuadros n° 1 y 2 han sido tomados de estadísticas de la O.M.S., Instituto Nacional de Estadística, Dirección General de Sanidad y Tribuna Médica.

Según se señala en dicho informe, en las cifras arriba indicadas para España, en el número de camas están incluidas aquellas de pequeñas instituciones con menos de 30 camas, sin los medios técnicos mínimos que exige la prestación de una asistencia médica adecuada.

Del Informe FOESSA 1970, transcribimos los siguientes datos:

Tasas de mortalidad en España y diversos países

	<u>General bruta</u>	<u>Infantil</u>
Suecia	10,1	13,3
Francia	11,1	21,9
EE.UU.	9,4	24,7
URSS	7,3	27,6
Japon	7,2	18,5
España	8,6	37,8

Enfermos subnormales.- Según datos tomados del Comentario Sociológico -septbre.1973 -Conf.Esp.Cajas de Ahorro,Madrid (cfr. pag. 125 y ss.), se calcula que actualmente existen en España 350.000 subnormales, de los cuales sólo el 10% viene siendo atendido. El número de plazas hospitalarias es de 35.000, cuando las necesidades son de unas 175.000.

Seguro Obligatorio de Enfermedad.- Según datos del Ministerio de Trabajo, en la publicación antes mencionada, la asistencia, prestaciones y servicios de la Seguridad Social cubría ya en 1972 a 28 millones de españoles (27.527.406 según el informe citado del Dr. Hermoso Trigo).

El informe FOESSA publica unos interesantes datos comparativos de 1966 y 1969 que refleja el descenso en el nivel de opinión de las amas de casa españolas respecto al funcionamiento del S.O.E.

<u>Opinión</u>	<u>1966</u>	<u>1969</u>
Excelente	14%	5%
Bueno	53	45
Regular	24	35
Malo	8	11
Muy malo	1	4

De entre las diversas encuestas publicadas en el citado informe FOESSA, echamos de menos los datos relativos al número de personas que estando encuadradas en la Seguridad Social, no hacen uso de sus servicios, a pesar de su gratuidad, prefiriendo suscribirse a una sociedad médica privada, utilizando estos servicios en los casos normales de médico de cabecera, visita domiciliaria, especialistas e incluso partos, en tanto que sólo utilizan los servicios de la Seguridad Social en los casos muy complicados o extraordinarios que se escapan a las posibilidades de estas sociedades o asociaciones médicas privadas.

Tampoco hemos hallado ninguna encuesta por la que pudiéramos conocer el número de afiliados a la Seguridad Social que no acudiría a sus Ambulatorios o Ciudades Sanitarias si pudiese acudir gratuitamente a la consulta de un médico particular y ser asistido en clínicas particulares.

Un dato que, a nuestro juicio, merecería haber sido segregado (dentro de la encuesta FOESSA arriba indicada, recogiendo la opinión sobre el funcionamiento del S.O.E.) hubiera sido la opinión de sus afiliados respecto al trato que reciben en la Seguridad Social. Un servicio puede funcionar muy eficazmente y sin embargo ser totalmente intolerable el trato que se le dé al enfermo, no como tal, sino como persona. A título de ejemplo citaremos el trato que reciben las madres en una de las llamadas Ciudades Sanitarias de la Seguridad Social. Desde el punto de vista clínico, el tratamiento quizás sea perfecto. Desde el punto de vista de instalaciones, quizás sean los centros mejor dotados del país. Sin embargo, desde el punto de vista humano, el trato que reciben las madres es lo más parecido al que pudiera dárseles en un campo de concentración (si allí hubiese clínicas de maternidad). Para el personal sanitario en general, la paciente no es una cliente como en las clínicas privadas, a quienes médicos y enfermeras deben atender solícitamente, con el fin de que salga contenta de la entidad y vuelva en la próxima ocasión, sino que es literalmente una paciente, un ser inferior y subordinado, que parece debe estar agradecida a médicos y enfermeras de que la atiendan gratis(?). Añádase a ésto, las salas de

varias camas, estilo hospital militar para la clase de tropa, con estricta prohibición de acompañante (salvo casos de gravedad), limitación a dos visitantes por día y durante una hora determinada, etc.

El resultado es que una madre con partos normales siempre tratará de evitar una maternidad de la Seguridad Social. En tanto que para partos difíciles, o en caso de emergencia, las posibilidades de vida para la madre y el hijo nunca serán mayores que en la Seguridad Social, en razón a sus modernas instalaciones y abundancia de personal a su cuidado.

Finalmente, y refiriéndonos a las respuestas que figuran en la encuesta FOESSA, distribuyendo las opiniones de las amas de casa sobre el S.O.E. por niveles de ingresos, pensamos que faltaría conocer -en aquellos niveles altos de renta- la razón por la que tienen buena opinión de la Seguridad Social. No es lo mismo opinar que el funcionamiento es bueno porque así lo oyen decir, y opinar que es bueno porque ellas mismas lo conocen por propia experiencia. Incluso dentro de este último grupo, sería necesario saber si utilizan los servicios de la Seguridad Social como cualquier afiliado o si empleando la influencia de algún familiar. Ni que decir tiene que la esposa de un médico o de un Director General es atendida en cualquier centro de la Segu-

ridad Social con la misma solicitud -o superior- que en cualquier clínica privada. En consecuencia, su opinión sobre el funcionamiento del S.O.E. será forzosamente excelente, ya que en estos casos se unen los dos factores tan necesarios en el cuidado de un enfermo: trato humano y modernas instalaciones.

Sin que podamos fundamentar nuestra opinión por falta de datos estadísticos, pensamos que ningún cabeza de familia con nivel "medio" o "alto" de ingresos consiente que su mujer o sus hijos vayan a un Ambulatorio de la Seguridad Social, con todas las molestias ^{esto} que implica. Donde por ejemplo, para solicitar la visita médica domiciliaria (para un enfermo en cama), es necesario que acuda alguien personalmente al Ambulatorio a unas horas determinadas, no estando permitido hacerlo por teléfono. O el caso absurdo de tener que obtener previamente un volante del médico de cabecera (con su correspondiente espera-~~y~~ su correspondiente estricto horario) para poder ser atendido por un médico de cualquier especialidad.

La solución a tan amplio problema no es sencilla, lo reconocemos. Como ocurre en todos los órdenes de la vida, este es también un problema económico. Mientras a la Seguridad Social sólo acuden aquellos que no pueden costearse

m

médicos y clínicas particulares, el problema subsistirá.

Entretanto se apuntan dos posibles soluciones:

1) Socialización de la Medicina (es decir, de todos los servicios médicos) y 2) libre iniciativa de cada paciente para elegir el servicio médico-sanitario (de la Seguridad Social o privado) que considere mas adecuado.

Con toda sinceridad creemos que el primer sistema no es viable en España. En la situación en que se desenvuelve la actual sociedad española, una "socialización" de la Medicina al 100% sería irrealizable, y una socialización al 75 %, pongamos por caso, ya deja de ser socialización, y en consecuencia no permitiría conseguir los resultados que se persiguen con tal medida. Mientras los de niveles elevados de renta no utilicen -en igualdad de condiciones- los mismos servicios medico-sanitarios que utilizan los pacientes de niveles bajos de renta, la pretendida "socialización" no sería otra cosa que dejar las cosas como están. Vemos difícil la inserción de unos nuevos artículos en el Código Penal referentes a aquellos casos de "práctica ilegal" de la Medicina, cuando un médico pasase consulta privada y no "socializada". Vemos muy difícil que un "manager" de gran empresa, o un alto cargo de la Administración, vaya a un Ambulatorio a esperar su turno en la consulta.

Es evidente que si se lograra, la Seguridad Social mejoraría a pasos agigantados, pero es inútil plantearse esta hipotética solución si falla por su base la primera premisa.

La segunda solución no es menos hipotética, pero al menos es jurídicamente mas viable. Si cualquier paciente pudiese acudir a cualquier médico o ser internado en cualquier clínica, tanto fuese de la Seguridad Social como privada, mediante la simple presentación de su documento nacional de identidad, indicando que posee la nacionalidad española, es evidente que estaríamos ante un sistema de igualdad de condiciones; ante un sistema de "socialización" -igualdad- por arriba, es decir, - una libertad real para el paciente de poder elegir.

El mas grave inconveniente de este sistema salta a la vista: el económico. Sin embargo, bien encauzado sólo lo sería en un principio, ya que paulatinamente se iría auto-regulando o auto-eliminando. Vayamos por partes en el exámen del problema en cuestión.

El primer paso sería una firme decisión por parte de la Seguridad Social -en su faceta administrativa- de no causar la mínima desconfianza o recelo en los médicos y entidades particulares respecto al puntual cobro de sus honorarios. Debe funcionar en el mismo clima de naturalidad

con que nuestras farmacias despachan hoy medicamentos, bien sean pagados en dinero efectivo o mediante receta extendida por un facultativo de la Seguridad Social. En el momento en que los médicos o clínicas particulares sufran dificultades en este sentido, establecerán un trato discriminatorio en favor de los clientes particulares, rechazando con cualquier pretexto o subterfugio las consultas de pacientes amparados por la Seguridad Social.

Un segundo objetivo, tan fundamental como el primero, sería entablar de inmediato una noble competencia con los servicios medico-sanitarios privados. En lo concerniente a instalaciones y dotación de aparatos científicos, ya dijimos que la Seguridad Social lleva ventaja. Aprovechese de esta circunstancia para cargar el peso en remediar sus puntos débiles: atención médica y trato humano. En un régimen de noble competencia (*) el enfermo debe salir de una clínica no solo curado (atención médica adecuada), sino además satisfecho (trato humano).

Pasado quizás un pequeño lapso de tiempo, el paciente medio habrá perdido todo posible "snobismo" de acudir a una clínica "particular", y acudirá a aquella en que por propia experiencia o por la de amigos suyos, sepa que

*) nos resistimos a emplear el término de "libre competencia" tratándose de algo tan elevado como el ejercicio de la Medicina; para que nadie pueda llegar a la conclusión de que el ideal sea impregnarlo todo de un espíritu mercantilista.

va a ser asistido mejor .

Ni que decir tiene que si la Seguridad Social quiere ganar la batalla de granjearse la confianza de los españoles en noble competencia con los médicos y clínicas particulares (en lugar de intentar absorberlas o aniquilarlas), tendrá que dedicarse no sólo a ampliar sus instalaciones y cuadro de médicos en la proporción adecuada, sino sobre todo a arbitrar un sistema por el cual el personal médico sanitario de la Seguridad Social -en igualdad objetiva de nivel científico- esté dotado económicamente a la misma altura que el de las clínicas particulares, salvando únicamente aquellos casos de médicos-empresarios, es decir, aquellos que individual o conjuntamente con un grupo de colegas, funde su propia empresa (clínica de maternidad; clínica odontológica etc.), ya que entonces reúne en su persona dos facetas: la de médico y la de empresario o inversor.

Una tercera faceta del problema no menos importante que las anteriores, y que sin ella se vendría abajo el sistema, es la adecuada vigilancia y control de posibles abusos. Los fraudes inevitables de enfermos "ficticios" que acuerden repartirse con un médico poco o nada escrupuloso los honorarios de supuestas consultas o intervenciones quirúrgicas. Creemos de todos modos que tal posibilidad

existe, y de hecho se produce en algunos casos en el sistema de recetas de medicamentos extendidas por la Seguridad Social entre titulares farmacéuticos -excepciones, por supuesto- y pacientes ficticios. Mas difícil de detectar -y por ello mas peligroso- sería el problema de fraudes respecto a la cifra de honorarios que fijasen los médicos o clínicas particulares con relación a pacientes de la Seguridad Social atendidos por ellos. En absoluto somos partidarios de que se fijasen unas tarifas máximas. Ocurriría como en el caso de las famosas listas de productos farmacéuticos que podían recetar los médicos de la Seguridad Social. El resultado final era que el paciente tenía que pagar de su bolsillo aquellos medicamentos no incluidos en la relación. Han de buscarse métodos indirectos para regular esta cuestión: a través del Colegio de Médicos; creación de un Tribunal de Deontología médica, etc. o sencillamente a posteriori, a través de Hacienda. Lo que de un lado se detrajese en exceso de la Seguridad Social, quizás Hacienda lograra luego recuperarlo.

Si todo este hipotético sistema funcionase medianamente bien -difícil pero no imposible- podría darse el caso de que las personas en general -sin importar el nivel de renta- tendrían mas confianza en ser atendidas por la Seguridad Social que por las clínicas particulares, y en ese caso sería necesario establecer un turno prioritario para los

afiliados a la Seguridad Social.

Tampoco creemos está fuera de lugar el pensar que se podría establecer una armónica división de trabajo entre la Seguridad Social o Medicina socializada y la Medicina privada, formándose una especie de macro-Medicina y micro-Medicina. Poco mas o menos lo que ya está ocurriendo ahora. Para las grandes y complicadas intervenciones quirúrgicas se preferiría la Seguridad Social y por ejemplo para partos que se preven normales se preferiría la clínica "familiar". Para dolencias que implicasen radiografías, "chequeos", etc. se acudiría a un "centro médico" o "ciudad sanitaria" de la Seguridad Social, y para una gripe o una faringitis se acudiría a un médico particular, probablemente el que viviese más cerca.

Salud moral.- Sinceramente es de elogiar el alto propósito que se impuso el nuevo Estado por la Declaración XII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional. Su redacción, por otra parte, es a nuestro juicio, adecuada al caso, ya que el Estado declaro un propósito: "... procurar por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles..."

Sin embargo, muy a nuestro pesar hemos de renunciar

al exámen de este punto tan importante. Su campo es tan amplio que escaparía con mucho el estrecho margen del apartado de un capítulo de una tesis doctoral. Nos atreveríamos a decir que por sí sólo sobrepasaría incluso el marco de toda una tesis doctoral, al ser vastísimo el campo de la moral. De otro lado también escaparía del enfoque de este estudio (dimensión social) y entraríamos en otra dimensión del Derecho. Intencionalmente tampoco queremos ceñirnos a la exposición de una serie de datos estadísticos que reflejasen la situación actual de la salud moral de los españoles, ya que entonces también sería obligado -en aras de la objetividad- exponer sus causas próximas y remotas. Hemos de limitarnos pues a citar algunas obras básicas cuya lectura proporciona una amplia visión sobre esta problemática -aunque no del todo completa, dada la gran envergadura del tema- y que hacemos figurar en la bibliografía de este capítulo.

De todos modos, basta con leer las últimas circulares de la Fiscalía del Tribunal Supremo o echar una ojeada a las Estadísticas de estos últimos años publicadas por el Tribunal Supremo para confirmar la impresión pesimista que se obtiene por experiencia propia. No es ninguna novedad, ni puede suponer riesgo de temeridad, afirmar que lejos de haberse logrado "perfeccionar" la salud moral de los españoles, desde 1958, se ha "erosionado" grandemente, si bien

ningun portavoz oficial (Instituto Nacional de Estadística o similar) ~~se~~ nos lo va indicando periódicamente, del mismo modo que se nos comunica el aumento de "renta per capita" que anualmente va consiguiendo España.

ADDENDA

Después de terminado el capítulo sobre Previsión y Seguros Sociales, se publicó en el nº 7 de la revista "Ciudadano" -abril 1974- un interesante artículo, firmado por J.A.M.S. sobre la Seguridad Social, conteniendo datos que vienen a complementar algunas de las lagunas que a nuestro juicio tenía el informe FOESSA -vide supra. Los resultados de la encuesta realizada por el equipo de la citada revista se encabezan con el descriptivo título de "Desconfianza general". Corroboran en buena parte algunas de las afirmaciones -o suposiciones- que hacíamos a este respecto.

En forma muy resumida transcribimos los datos mas sobresalientes del artículo y encuesta citados:

CUADRO I			
RELACION ENTRE LA BASE DE COTIZACIÓN Y EL SALARIO REAL, EN EL AÑO 1971, POR CATEGORIAS PROFESIONALES			
CATEGORIAS PROFESIONALES	A Salario medio real	B Base teórica de cotización en 1971 (1)	Porcentaje B/A
Ingenieros y licenciados	25.741	7.299	28,36
Peritos y ayudantes	17.929	6.247	34,84
Jefes administrativos y de taller	16.056	5.314	33,10
Ayudantes no titulados	13.818	4.691	33,95
Oficiales administrativos	11.593	4.352	37,53
Subalternos	8.667	3.969	45,79
Auxiliares administrativos	7.378	3.969	53,80
Oficiales de primera y segunda. Obreros	7.957	4.292	53,94
Oficiales de tercera. Especialistas	7.463	4.112	55,10
Peones	5.335	3.969	73,70
Aprendices	3.032	1.998	65,90
Salario medio-base media de cotización	8.233	4.176	50,72

(1) Calculada ponderando adecuadamente: la base tarifada I-IV-70, vigente desde enero a marzo. La base tarifada 25-III-71, vigente desde abril a diciembre.

CUADRO II			
PRESTACIONES FARMACEUTICAS EN LA ASISTENCIA SANITARIA DEL REGIMEN GENERAL			
Años	A Prestaciones asistencia sanitaria	B Prestaciones farmaceuticas	Porcentaje B/A
1968	23.528	10.092	42,9
1969	27.349	13.609	49,8
1970	40.646	20.474	50,4
1971	52.624	27.104	51,5
Fuente: Memorias INP. En los años 1968 y 1969 no está incluido el régimen agrario.			

CUADRO III		
GASTO MENSUAL EN FARMACIA POR TRABAJADOR ASEGURADO		
Años	Pesetas/mes	Incremento anual - Porcentaje
1963	144,16	24
1969	189,92	32
1970	221,25	16
Fuente: Memoria INP 1971.		

- En 1971 la cifra total del coste de la asistencia sanitaria ascendió a 52.624,7 millones de pesetas (un 30 % superior al año anterior). Mas de la mitad de esta cifra, 27.104 millones de pesetas fueron a parar a manos de los laboratorios farmacéuticos (*)
- En 1972, el gasto en especialidades farmacéuticas (*) sobrepasó los 50.000 millones de pesetas.
- En 1971 el volumen de ingresos de la Seguridad Social fue de 206.291.513.042 pesetas, contra 208.199.506.923 pesetas de gastos.

*) con la consiguiente incidencia en el pago de royalties -añadimos nosotros- al ser la mayoría de ellos patentes extranjeras, junto con la importación de materias básicas -a precios de "libero arbitrio"- para la fabricación de dichos productos.

- La Seguridad Social es un Banco barato, recaudando un ahorro forzado entre los trabajadores, que no siempre invierte de forma rentable en obligaciones del INI o cédulas de inversión.

resultados de la encuesta

- A la pregunta de "si tiene la impresión de que medicamente le tratan mejor, igual o peor", el 81,41% de los encuestados contestó que el trato médico en el "Seguro" les parece que es peor. Sólo el 2,56 % contestó que mejor.

- El 52,22 % de los encuestados pertenece a una sociedad médica privada o iguala, cotizando unas 500 ptas. mensuales por familia.

- El 57,68 % de los encuestados declaró que no acudía en primer lugar al S.O.E. cuando se sentía enfermo. El 33,96 % contestó afirmativamente pero en su mayoría añadiendo que no tenían otro remedio, por falta de medios económicos.

- A la pregunta de si exigen en el S.O.E. como cuando van a una zapatería, el 71,91 % contestó de forma negativa, y el 28,09 positivamente.

- Respecto a las reclamaciones, sólo las presentaron un 23,72 % del 49,37 % que sobre el total creyeron tener motivos para hacerlo, es decir, mas del 50 % de las personas

que se quejan de "mal trato médico", "falta de atención por parte del personal auxiliar", "falta de asistencia", etc. finalmente no reclama. La mayoría de ellos (un 50 % de ese otro 50 % que no reclama, lo justifica aduciendo que las reclamaciones presentadas en el S.O.E. contra el funcionamiento del propio S.O.E. no sirven de nada; no prosperan).

Seguridad social

+

Por Orden del Ministerio de Trabajo de 4.4.1974 (B.O.E. 17.4.74) se dictan nuevas normas de aplicación y desarrollo del D. 797/1974 de 29 de marzo, en materia de cotización al Régimen General de la Seguridad Social, estableciéndose las siguientes bases de cotización:

	Pesetas mes
1. Ingenieros y Licenciados	13.620
2. Peritos y Ayudantes titulados	11.220
3. Jefes administrativos y de taller	9.640
4. Ayudantes no titulados	8.610
5. Oficiales administrativos	8.010
6. Subalternos	7.320
7. Auxiliares administrativos	7.320
	Pesetas día
8. Oficiales de primera y segunda	262
9. Oficiales de tercera y Especialistas	258
10. Puentes	244
11. Aprendices de tercero y cuarto año y Pinches de dieciséis y diecisiete años	150
12. Aprendices de primero y segundo año y Pinches de catorce y quince años	94

Bibliografía

- DEL PESO Y CALVO, Carlos: Legislación laboral básica. Madrid, Facultad de Derecho, 1970
- B.O.E.: Seguridad Social. Régimen general. Madrid, Edic. B.O.E. 1973. Colección Textos Legales.
- MINISTERIO DE TRABAJO: Régimen general de la Seguridad Social. Madrid, Seerv. Public. Mº Trabajo, 1968
- CENTRO ESTUDIOS SINDICALES: Los seguros sociales en España. Madrid, C.E.S., 1958
- MINISTERIO DE TRABAJO: Tres años de política laboral (1970-1972) Madrid, Mº Trabajo, 1973
- HERMOSO TRIGO, Antonio: La sanidad española 1972. Madrid, C.M. Guitarte, 1973
- FOESSA: Informe sociológico sobre la situación social en España. 1970. Madrid, Euramérica, 1970.
- I.N.E.: España -Anuario Estadístico 1973. Madrid, INE, 1974
- PERPIÑA, A. Sociología de la Seguridad Social -Madrid, F.I.E.S., 1972 (sobre salud moral):
- FISCALIA TRIBUNAL SUPREMO: Circulares a los Fiscales de Audiencias Territoriales y Provinciales (vide especialmente circular febrero 1973).
- GARMENDIA, J.A.: El esquema del delito en España. Barcelona, Plaza, 1973.
- TRIBUNAL SUPREMO: Administración de Justicia, desarrollo económico social y planificación, Madrid, Secr. Técnica T.S., 1972
- TRIBUNAL TUTELAR DE MENORES: Estadísticas anuales
- FOESSA: op. cit. pags. 433 y ss. (capítulos "vida religiosa" y "familia")

- C.E.C.A.: Comentario sociológico nº 3 -Madrid, Conf.
Esp. Cajas de Ahorro, 1973, pags. 205 y ss.
(capítulos dedicado a la delincuencia, inadap-
tación y conducta desviada).
- CAZORLA, JOSE: Problemas de estratificación social en
España. Madrid, Edicusa, 1973, pags. 177
y ss. (dedicadas a "religiosidad y estruc-
tura social").
- COSTAS, E. : El aborto en España -"Tribuna Médica" (artí-
culos reproducidos por YA 10.2.74 y 18.4.74)
- DUOCASTELLA, R.: Análisis sociológico del catolicismo
español. Barcelona, Nova Terra, 1968